

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJAVARTIOLAITOKSEN STRATEGIAN IMPLEMENTOINTI**

Tutkielma

Kapteeniluutnantti  
Jani Järäinen

EUK 64  
Rajavartiolinja

huhtikuu 2012

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi <b>Esiupseerikurssi 64</b>	Linja <b>Rajavartiolinja</b>
Tekijä <b>Kapteeniluutnantti Jani Järäinen</b>	
Tutkielman nimi <b>RAJAVARTIOLAITOKSEN STRATEGIAN IMPLEMENTOINTI</b>	
Oppiaine johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	Tekstisivuja 49 Liitesivuja 5
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Rajavartiolaitos on yhteiskunnallisesti merkittävä turvallisuusviranomainen. Erityisesti laitoksen merellinen rooli sisäisen turvallisuuden kentässä on korostunut sen lakisääteisten merellisten tehtävien ansiosta. Rajavartiolaitoksen merelliselle roolille onkin asetettu huomattavat tavoitteet viraston strategia-asiakirjassa. Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoa tai siinä suoriutumista ei tieteellisen tutkimuksen keinoin ole aiemmin tutkittu.</p> <p>Tutkimuksen tarkoituksena oli muodostaa rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon tutkimusta tukeva teoreettinen viitekehys. Näkökulma viitekehysten muodostamiseksi oli merellinen. Kyseisen viitekehysten avulla mahdollistetaan strategian toimeenpanossa onnistumisen tutkiminen nimenomaisesti merellisestä perspektiivistä. Tutkittaessa toimeenpanoon liittyvien tekijöiden toteutumista tai ilmentymiä rajavartiolaitoksen implementaatioprosessissa voidaan päätyä myös arvioon sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja viimekädessä roolista. Jatkotutkimuksen tehtävä on varsinainen implementaation tutkiminen nyt muodostettua teoreettista viitekehystä hyödyntäen.</p> <p>Implementaation tutkimuskenttään liittyy useita erilaisia teoreettisia suuntauksia. Teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla pyrittiin muodostamaan kattava kuva vallitsevista teorioista varsinaisen paradigman puuttuessa. Sisällönanalyysin analyysirungoksi valittiin top-down-teorian käsitemaailma. Analysoitavat teokset valittiin implementaatiotutkimuksen vahvinta perinnettä edustavien tutkimusjulkaisujen ja artikkeleiden joukosta pyrkimyksenä huomioimaan tutkimuksen alan valtavirtaan kuuluvat merkittävimmät lähestymistavat. Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon tutkimusta tukevan teorian muodostamiseksi tuli sisällönanalyysistä kumpuavat teoriat sitoa soveltuvien osien reaalia maailmaan eli viraston prosesseihin ja toimintaympäristöön. Tätä varten muodostettiin käsitys rajavartiolaitoksen</p>	

strategisesta olosuhdeympäristöstä sekä sidottiin toimeenpanon prosessit governanssin teoriaan käyttäen Multiple Governance Framework -viitekehystä (MGF). Varsinainen viitekehys ja siihen liittyvät tekijät valittiin analysoidusta materiaalista tukeutuen abduktiiviseen päättelyyn.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta rajavartiolaitoksen edustavan tietyssä määrin top-down-tutkimusperinteeseen liittyviä piirteitä. Tämä teoria ei kuitenkaan kaikilta osin huomio niitä erityispiirteitä, jotka tutkimuksessa tunnistettiin. Yhdistämällä MGF:n ominaisuudet ja top-down-teoriasta soveltuvat tekijät, muodostettiin hypoteesi rajavartiolaitoksen implementaatiota tukevasta viitekehyksestä. Viitekehys sidottiin rajavartiolaitokseen, mutta varsinainen operationalisointi jätettiin jatkotutkimuksen tehtäväksi.

#### **AVAINSANAT**

Strategia, implementaatio, governanssi, tulosohjaus, rajavartiolaitos

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen ajankohtaisuus ja tausta	1
1.2	Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymysten määrittäminen	4
1.3	Tutkimusstrategia ja metodologiset valinnat	5
1.4	Teoria sisällönanalyysin lähtökohtana – teoriasta analyysirungoksi	7
1.5	Tutkimusaineisto ja rajaukset	9
1.6	Tärkeimpien käsitteiden määrittely	10
1.6.1	Implementaation käsite	10
1.6.2	Sotilaallinen järjestys ja governanssi	12
1.6.3	Tulosohjaus ja -johtaminen	14
2	IMPLEMENTAATION TOP-DOWN-TEORIA ANALYYSIN PERUSTANA	15
2.1	Ongelman käsiteltävyys	15
2.2	Ohjelmaan liittyvien päätösten kyky muovata implementaatiota	18
2.3	Implementaatioon vaikuttavat säädösten ulkopuoliset tekijät	22
2.4	Implementaatioprosessin vaiheet	27
2.5	Pohdinta	30
3	STRATEGINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA GOVERNANSSI RAJAVARTIOLAITOKSESSA	32
3.1	Olosuhdeympäristö	32
3.2	Rajavartiolaitos ja governanssi	35
3.3	Pohdinta	40
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	41
4.1	Vastaukset tutkimuskysymyksiin	41
4.2	Implementaatio ja rajavartiolaitos	44

LÄHTEET

LIITEET

# **RAJAVARTIOLAITOKSEN STRATEGIAN IMPLEMENTOINTI**

## **1 JOHDANTO**

### **1.1 Tutkimuksen ajankohtaisuus ja tausta**

Rajavartiolaitoksen strategiassa on määritelty visio ja toiminnan päämäärät, jotka ovat oleellinen osa itse strategia-asiakirjaa. Tavoiteltavan vision mukaan rajavartiolaitos on keskeinen merellisen turvallisuuden viranomainen, jolla on merkittävä rooli Euroopan turvallisimpien raja- ja merialueiden aikaansaamiseksi. (Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 6)

Rajavartiolaitos on turvana kaikissa oloissa -tunnuslauseensa mukaisesti monipuolisesti ja kulloisenkin tarpeen mukaan läsnä oleva organisaatio. Virastona se on kooltaan muihin turvallisuusviranomaisiin verrattuna melko pieni, mutta tehtäväkenttensä ansioista erikoistumisasteeltaan suuri. Muuntautumiskykyisenä organisaationa rajavartiolaitos on välttynyt suuremmalta julkiselta ja hallinnon sisäiseltä kritiikiltä kehittyvässä turvallisuusympäristössä. Jatkuvasti muuttuva ympäristö vaatii kuitenkin turvallisuusalan toimijoilta entistä suurempaa joustavuutta ja resurssien tehokasta käyttöä. Voimavarojen tehokkaan käytön vaatimus koskee koko julkishallintoa. Tässä kehityksessä rajavartiolaitoksen rooli raja- ja saaristoalueilla on kasvanut muiden viranomaisten vähentäessä toimintojaan näiltä alueilta. Tähän turvallisuusympäristön jatkuvaan muutokseen on rajavartiolaitoksessa pyritty vastaamaan johdonmukaisella strategiatyöllä.

Valtionhallintoa on perinteisesti pidetty jäykkänä ja byrokraattisena sanan kielteisessä merkityksessä. Julkishallinnon ohjelmien ja uudistusten toimeenpanoon liittyy aina erilaisia kitkatekijöitä ja joskus jopa aiheetonta hitautta. Viimeisen neljän vuosikymmenen aikana on julkishallinnossa aloitettu toiminnan tehostamisen paineessa yksityisen sektorin toimintamallien soveltaminen. Tällöin strategityö ajankohtaistui julkishallinnossa myös Suomessa. 2000-

luvulle tultaessa strategiatyön merkitys on korostunut tilanteessa, jossa taloudelliset menopaik-  
 neet kohdistuvat yhä enemmän viranomaisten toimintaan. Strategiseen ohjaukseen nivoutuu  
 kiinteästi myös valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä. (Tulosohtauksen käsikirja, 2005, s.  
 15–17)

Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoprosessi käynnistyi vuonna 2005 ensimmäisen  
 strategia-asiakirjan vahvistamisella. Ajankohta strategialle oli otollinen – olihan edellisen  
 kahden vuoden aikana valmisteltu ensimmäistä kertaa kansallisesti merkittävät yhteiskunnan  
 turvallisuuden eri sektoreita ohjaavat strategia- ja politiikkaohjelmat, kuten yhteiskunnan elin-  
 tärkeiden toimintojen turvaamisen strategia ja sisäisen turvallisuuden strategia. Vuonna 2004  
 valtioneuvosto oli antanut ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteconsa. Lisäksi rajavartiolaitos-  
 toksessa oli tehty pitkäjänteisesti työtä rajavartiolaitoksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen  
 toimeenpanemiseksi. (Rajavartiolaitoksen strategia 2005, s. 1)

Vuonna 2005 rajavartiolaitos oli uusien haasteiden edessä käynnistäessään ensimmäisen stra-  
 tegiansa toimeenpanon samanaikaisesti toimeenpannen myös viraston toimintaa ohjaavan  
 lainsäädännön kokonaisuudistuksen. Rajavartiolaitoksen uusi strategia perustui vahvasti edel-  
 lä mainittuihin valtionhallinnon turvallisuuskehitystä ohjaaviin asiakirjoihin. Lisäksi uudessa  
 strategiassa oli viitotettu lainsäädännön kokonaisuudistuksen vaikutukset laitoksen toimin-  
 taan pitkällä aikavälillä. (ibid., 2005, s. 1)

Rajavartiolaitoksen lainsäädännön kokonaisuudistuksesta annettiin selvitys eduskunnalle  
 vuonna 2008. Samassa yhteydessä tehtiin esitys lainsäädännön tarkastamisesta paremmin vas-  
 taavaksi rikostorjunnan ja Euroopan Unionin lainsäädännöstä johtuvia tarpeita. Myös yhteis-  
 kunnan elintärkeiden toimintojen sekä sisäisen turvallisuuden strategia oli päivitetty edellisten  
 kahden vuoden aikana. Edellä mainituista syistä rajavartiolaitos teki vuonna 2009 tarkistuksen  
 strategia-asiakirjaan vastatakseen paremmin strategiatyötä ohjanneiden asiakirjojen ja muut-  
 tuneen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. (Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 1)

Vuoden 2011 alussa rajavartiolaitos käynnisti strategiansa uuden päivitystyön. Päivityksen  
 tavoitteena on toimintaympäristön kehityksen kautta arvioida tulevaisuuden tilat ja tätä kautta  
 suunnata voimavarat oikeisiin strategisiin toimenpiteisiin päämäärien saavuttamiseksi. Uusi  
 strategia on tarkoitus julkaista vuoden 2012 alussa. (Rajavartiolaitoksen strategian 2022 val-  
 mistelu)

Rajavartiolaitoksen asettamat tavoitteet merellisestä näkökulmasta on kirjattu molempiin strategia-asiakirjoihin. Strategian 2019 (s. 7–8) mukaiset merelliset päämäärät voi kiteyttää seuraavasti:

- Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa, myös merellä.
- Rajavartiolaitoksen toiminta lisää ihmisten jokapäiväistä turvallisuutta erityisesti rajasuilla ja saaristossa.
- Suomen meripelastusjärjestelmä on Itämeren luotettavin.
- Rajavartiolaitos toimii merellä ja ilmassa, vaikeissakin luonnonoloissa
- Rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmä on tehokas.

Rajavartiolaitoksen merellinen rooli on muuttunut viimeisen vuosikymmenen aikana, osittain varmasti toimeenpannun strategiatyön ansiosta. Tosiasiallista tutkimusta viraston roolista merellisestä näkökulmasta ei ole aiemmin tehty. Strategiassa kirjatusta päämääristä voidaan kuitenkin todeta rajavartiolaitoksen tavoitteiden merellisestä roolista olevan merkittäviä. Tästä perussyystä katson mielekkääksi lähestymistavan, jossa määrittelemällä rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoon liittyvät prosessit ja analysoimalla strategisten päämäärien saavuttamisen, voidaan määritellä myös viraston tämän hetkinen merellinen rooli ja siihen vaikuttavat tekijät. Tämä edellyttää strategian toimeenpanoon liittyvän teoreettisen viitekehyksen määrittämistä ja sen sitomista rajavartiolaitoksen kansalliseen ja kansainväliseen sekä Suomen julkishallinnon toimintaympäristöön. Lopulta toimeenpanossa onnistumista on myös tutkittava. Rajavartiolaitoksen strategiatyön tullessa ensimmäiseen merkittävään tarkistuspisteeseen, on mielestäni aika selvittää siihen liittyviä prosesseja painopisteen ollessa implementaatioissa ja siihen liittyvissä tekijöissä.

Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoa ei ole tieteellisen tutkimuksen menetelmin aiemmin tutkittu. Max Janzon on liseniaattityössään tutkinut rajavartiolaitoksen strategiaprosessin toimintalogiikoita governanssin eli hallinnan agenttiteorioiden näkökulmasta (Janzon, 2008). Nyt tehty tutkimus perustuu toimeenpanoa kuvaaviin teorioihin, joista johdetaan teoreettinen viitekehys jatkotutkimusta varten. Governanssiin liittyvillä teorioilla on kuitenkin, kuten myöhemmin havaitaan, selkeä roolinsa myös implementaation tutkimuskentässä.

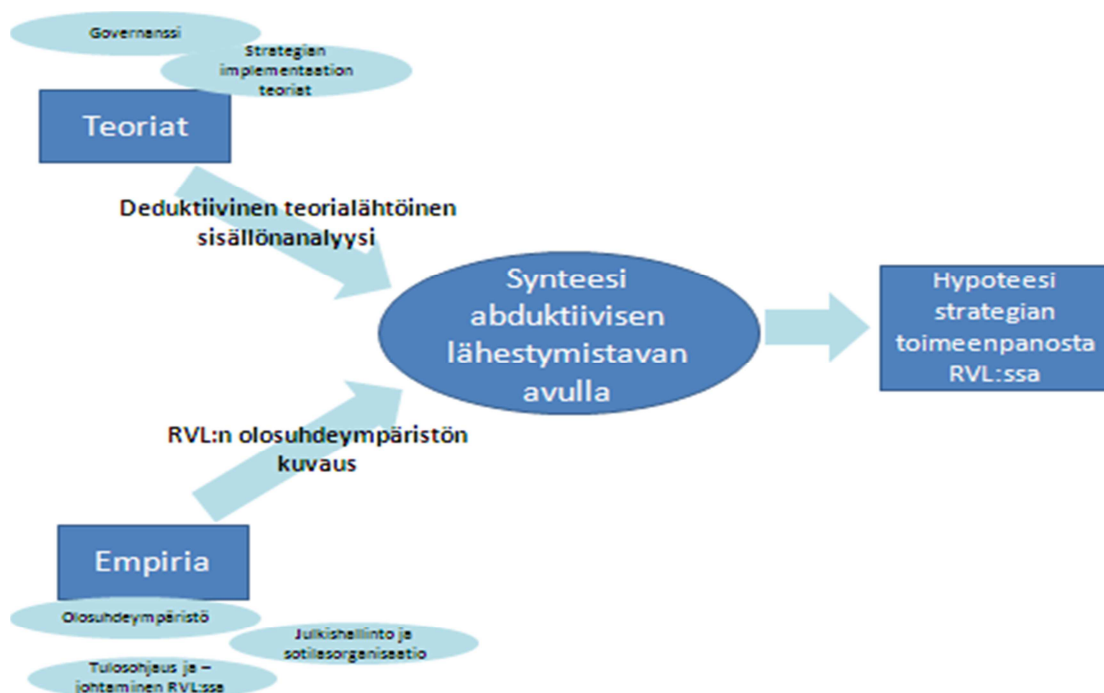
Implementaatioon liittyvä tutkimus ja niissä esitetty teoreettinen keskustelu toimeenpanoon liittyvistä teorioista ei täysin tue rajavartiolaitoksen kaltaisen sotilaallisesti järjestäytyneen organisaation toimeenpanoprosesseja. Siksi muodostan tutkimuksen avulla edellä esitetyn



valossa teoreettisen viitekehyksen, jossa pyrin huomioimaan rajavartiolaitoksen erityispiirteet. Tutkimuksen tehtävänä ei siis tässä vaiheessa ollut selvittää, miten rajavartiolaitos on onnistunut kokonaisuudessa strategiansa toimeenpanossa tai havaita ja tunnistaa mahdollisia toimeenpanokuiluja tai -ristiriitoja. Esiupseerikurssin tutkimustyölle varattu aika ja laajuus eivät mahdollista edellä kuvatun, laajan tutkimuksen toteuttamista. Sen sijaan määrittelin tutkimuksen tehtäväksi jatkotutkimusta tukevan teoreettisen viitekehyksen luomisen ja nimenomaisesti strategian toimeenpanon sitomisen julkishallintoon kuuluvan, sisäiseltä järjestykseltään sotilaallisen valtion viraston erityispiirteisiin. Tämän päämäärän saavuttamiseksi valitsin myös tutkimusstrategian ja sitä tukevat metodit.

## 1.2 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymysten määrittäminen

Halusin tutkimuksella selvittää strategian toimeenpanoon liittyvän teoreettisen taustan sekä arvioida rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoon vaikuttavat tekijät teorian ja käytännön tasolla. Tavoitteenani oli siis yhdistää tutkimuskohteena olevat implementaatio ja rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon yhdeksi teoreettiseksi viitekehykseksi. Tätä tarkoitusta varten muodostin kokonaisvaltaisen käsityksen strategian toimeenpanoa tukevista teorioista ja rajavartiolaitoksen strategisesta olosuhdeympäristöstä. Analysoitujen teorioiden ja empirian synteesi muodostivat hypoteesin jatkotutkimusta tukevasta rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon teoreettisesta viitekehyksestä. Tutkimusasetelma on esitetty kuvassa yksi.



Kuva 1. Tutkimusasetelma.

Tutkimuksen näkökulma oli vahvasti merellinen. Onhan jatkotutkimuksenkin tavoitteena nimienomaisesti rajavartiolaitoksen merellisen roolin selvittäminen. Näkökulman avulla oli tavoitteena tuoda esille erityisesti rajavartiolaitoksen strategian toimeenpano viraston merellisistä lähtökohdista. Nämä lähtökohdat on huomioitu myös tutkimuksen rajauksessa.

Asettamalla tutkimuskysymykset tässä luvussa esitetyllä tavalla pyrin ohjaamaan tutkimusta suuntaan, joka palvelee sen lopullista päämäärää ja mahdollista jatkotutkimusta.

Tutkimuskysymyksiksi muotoutuivat seuraava pääkysymys ja sitä tukevat alakysymykset:

Pääkysymys:

- Minkälainen viitekehys tukee rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon tutkimusta?

Alakysymykset:

- Miten implementaatio ja siihen vaikuttavat tekijät ymmärretään eri teorioissa?
- Mitkä erityiset tekijät ja teoreettiset suuntaukset vaikuttavat strategian toimeenpanoon rajavartiolaitoksessa?

### 1.3 Tutkimusstrategia ja metodologiset valinnat

Tutkimus on laadullinen tutkimus, joka perustuu laajaan teoreettisviritteiseen lähdeaineistoon, julkishallintoon liittyviin virallislähteisiin sekä empiiriseen tietoon toimintaympäristöstä ja siinä vaikuttavista tekijöistä. Aineiston tulkitsemiseksi ja tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi olen pyrkinyt analysoimaan tarjolla olevan teoreettisen aineiston kattavasti. Rajavartiolaitoksen asiakirjoihin olen perehtynyt siinä määrin, kun se tukee tutkimuksen tavoitteita, teorioiden sitomista rajavartiolaitoksen strategiaprosesseihin.

Tutkimusmetodiksi teoreettisen lähdeaineiston analysoimiseksi valitsin teorialähtöisen sisällönanalyysin. Tätä valintaa puolsi lähdeaineiston laaja käsitteellinen yhdenmukaisuus, mutta samanaikaisesti sitä leimasi myös aineiston johtopäätösten monipuolisuus ja tulkitsemiskentän laajuus. Analyysin rungon muodostamiseksi tukeuduin aiemmin luotuun teoreettiseen pohjaan.

Laadullisessa sisällönanalyysissä voidaan puhua induktiivisesta ja deduktiivisesta analyysimallista. Tätä jaottelua oleellisempaa on kuitenkin tutkimusmetodin tavoite, eli tutkittavaa ilmiötä kuvaavan hajanaisen aineiston järjestäminen tiiviiseen ja ymmärrettävään muotoon

informaatioisisältöä kadottamatta. Analyysin avulla aineistosta voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. Sisällönanalyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä lähdeaineiston luokittelu perustuu teoriaan ja voi olla analyysirungoltaan väljäkin tutkijan tulkintojen mahdollistamiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 107–120)

Tutkimuksessa teoria tarjoaa selittävän, mutta myös kuten tässä, analyysia tukevan rungon. Teoriat ovat muuttuvia kokonaisuuksia, jotka ovat jalostuneet ja muuttuneet tutkimuksen kautta. Sisällönanalyysissä sisältö voidaan koodata yhtä hyvin kvantitatiivisiä menetelmiä varten ja tehdä johtopäätöksiä sisällössä esiintyvien eri koodien määrästä. Kvalitatiivisessä tutkimuksessa, jota tämäkin työ edustaa, pientä määrää teoksia tai dokumentteja voidaan analysoida tavoitteena ymmärtää sisällön merkityksiä, kategorioita ja nähdä niiden osuus kokonaisuudessa. (Silverman 1993, s. 2, 9–10)

Tekemäni analyysi edustaa deduktiivista sisällönanalyysiä, jossa kategoriat määritellään aiemman ilmiöön liittyvän tiedon perusteella. Sisällönanalyysiä ohjaa siis teoria tai käsitejärjestelmä, jonka puitteissa analysoitava materiaali luokitellaan ja pelkistetään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 115–116) Väljä analyysirunko mahdollisti vapaamman aineiston analyysin ja luokittelun. Tämä oli myös välttämätöntä siinä mielessä, että laaja aineistossa oleva merkityss sisältö saatiin mielekkäästi luokitelluksi ja analysoiduksi johtopäätöksiä varten.

Kokosin tutkimuksen empiirisen osuuden julkishallinnon virallislähteistä ja rajavartiolaitosta koskevasta strategisesta toimintaympäristön analyysistä. Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon teoreettinen viitekehys muodostui siis teorian ja empirian synteeseistä. Muodostin viitekehysten sitomalla sen vallitsevaan todellisuuteen abduktiivisellä päättelyllä, saatavilla olevan empirian avulla, tavoitellen parasta mahdollista selitystä käsiteltävästä ilmiöstä.

Abduktioon liittyy pyrkimys hakea asioita, joita aiemmat selitykset eivät ole tavoittaneet ja myös huomata, että kaikki teoriat ja hypoteesit ovat perustaltaan hypoteeseja. Abduktiivisessa ajattelussa voidaan päätyä hypoteeseihin, jotka vievät tutkimusta eteenpäin. Abduktio voidaan nähdä argumentaation keinona, mutta yhtä hyvin keksimisen strategiana, kuten Paavola (2009) esittää. Periaatteena abduktiossa voidaan pitää ilmiötä paremmin selittävien ja tulkitsevien teorioiden ja hypoteesien hakemista (ibid.). Siinä missä induktio lähtee liikkeelle empiriasta ja deduktio teoriasta, lähtee abduktiivinen päättely niin ikään liikkeelle empiriasta, mutta ei torju myöskään teorian olemassaoloa kaiken taustana. Tarvittaessa voidaan kehittää

myös käytäntöä palvelevia teorioita. Abduktiivinen lähestyminen kattaakin kaikki sellaiset toimenpiteet, joiden avulla luodaan teorioita, käsitteitä ja malleja, etenipä itse päättelyprosessi mihin suuntaan hyvänsä. (Anttila, 2006)

Selvittämällä asiakirjatutkimuksen avulla valtionhallinnon virallislähteistä rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluvat perustekijät ja muodostamalla käsitys strategisesta toimintaympäristöstä pyrin vastaamaan tutkimuksen alakysymykseen siitä, mitkä erityiset tekijät vaikuttavat strategian toimeenpanoon rajavartiolaitoksessa.

#### 1.4 Teoria sisällönanalyysin lähtökohtana – teoriasta analyysirungoksi

Teorialähtöisen sisällönanalyysin analyysirunko on johdettu Sabatierin ja Mazmanianin (1989) laatimasta implementaation Top-Down-mallista. Vaikka Top-Down-mallista on esitetty kritiikkiä sen puutteista (Goggin, Bowman, Lester, O’Toole, 1990 ja Hill, Hupe, 2009), huomioivat myöhemmät tutkijat myös sen meriitit. Top-Down-mallissa päätöksenteko ja strategioiden sekä politiikkaohjelmien muotoilu keskittyy hallinnollisen järjestelmän ylätasolle, jolloin avainasemassa ovat keskeiset päätöksentekijät ja heidän vaikutusmahdollisuutensa toimeenpanoprosessin ohjaamiseen hallinnon alemmilla tasoilla. Lähestymistavan perusoletamiin kuuluu luottamus hallinnon ylätasolla olevien politiikantekijöiden mahdollisuuksiin kontrolloida toimeenpanoon vaikuttavia poliittisia, organisatorisia ja teknisiä elementtejä. Toimeenpano nähdään sarjana loogisia askeleita tavoitteista toimintaan. (Leskinen 2001, 82–83.)

Top-Down-teoria rajoitteistaan huolimatta vaikutti sopivimmalta perustalta analyysirungon ilmiön ulottuvuuden muodostamiselle osittain sen implementaation tutkimuskentässä perustavaa laatua olevan roolin takia. Hupe ja Hill (2009, s. 94) kuvaavat suoraviivaisen Top-Down-lähestymistavan uudelleen nousua 11. syyskuuta 2001 jälkeisessä maailmassa nimenomaan turvallisuusalan ja hallinnon tutkimukseen liittyen. Valintaa puolsi myös se, että kyseisessä mallissa tunnistettiin merkittävä määrä implementaatioon vaikuttavia tekijöitä ja se, että teoriassa painotetaan ylemmän tason päätöksentekijöitä (Sabatier&Mazmanian, 1989). Laaja tekijöiden kirjo mahdollisti niin ikään yksityiskohtaisemman analyysirungon muodostamisen. Tekijöiden muodostaessa analyysini kategoriat ja ilmiön ulottuvuuden, antoi runsas tekijöiden määrä myös laadullisesti kattavamman luokittelumahdollisuuden.

Jukka-Pekka Rantakokko on Pro-gradu-tutkimustyössään laatinut käännöksen Sabatierien ja Mazmanianin implementaation mallista, jota hyödynnettiin analyysirunkoa laadittaessa (Rantakokko, 2011, s. 47). Johdin kyseisestä mallista teorialähtöisen sisällönanalyysin analyysirungon. Analyysirunko muodostuu seuraavista strategian toimeenpanoon liittyvistä ulottuvuuksista:

- Ongelman käsiteltävyys "Tractability of the problems"
- Politiikkaohjelmaan liittyvien päätösten kyky muovata implementaatiota "Ability of policy decision to structure implementation"
- Implementaatioon vaikuttavat säädösten ulkopuoliset tekijät "Nonstatutory variables affecting implementation"
- Implementaatioprosessin vaiheet "Dependant variables"
- Analyysirungon ulkopuoliset tekijät

Sisällönanalyysia varten laatimani analyysirungon, matriisin, ulottuvuusosan kategoriat eli pääsarakkeen muodostivat top-down-teorian käsitteet. Purin analysoidun lähdeaineiston näiden ulottuvuuksien alle omille riveille ja omiin sarakkeisiin keräten lähdemateriaalista implementaation ilmiölle erilaisia ominaisuuksia ja tulkintoja. Lähdeaineiston analysoin luke-malla ja etsimällä analyysirungon merkityssisältöön sopivia teemoja. Analyysirungon ollessa väljä pystyin sijoittamaan merkityssisällöltään saman sisältöisiä asioita tietyn ulottuvuus-käsitteen, kategorian, alle. Ominaisuuksien pelkistäminen tapahtui kirjattaessa ne matriisiin, josta niiden poimiminen analysoitavaksi ja sitä seuraaviin johtopäätöksiin helpottuisi. Analyysin avulla pyrin vastaamaan tutkimuksen alakysymykseen, miten implementaatio ja siihen vaikuttavat tekijät ymmärretään eri teorioissa. Analyysirunko on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 1.

Vaikka analyysirungoksi olen valinnut top-down-lähestymistavan mukaisen rakenteen, ei sitä lähtökohtaisestikaan voinut pitää parhaana mahdollisena teoreettisena kuvauksena rajavartioloituksen strategian toimeenpanosta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Analyysin pohjaksi valitsemani teoriapohja muodostaa kuitenkin yhdenmukaisen perustan, jonka avulla pystyin analysoimaan valitun aineiston mitallisesti yhdenmukaisesti. Hill ja Hupe (2009, s. 56) kuvaavatkin toimeenpanotutkimuksen nykytrendiä yritykseksi luoda synteesi eri lähestymistapojen hyvistä ominaisuuksista. Tähän tavoitteeseen tämäkin tutkimus pyrki.

Analyysin ulottuvuuksien merkityssisällön avaan tarkemmin tämän raportin luvussa kaksi, jossa kuvailen myös analyysin myötä tekemäni merkittävimmät havainnot. Lisäksi kuvaan luvussa ilmiöön liittyvät ominaisuudet.

Luvussa kolme sidon rajavartiolaitoksen governanssin teoriaan ja käsittelen sen strategista toimintaympäristöä merkittävine muutosajureineen.

Tutkimusraportin edetessä ja sen johtopäätösluvussa pyrin muodostamaan ja käsitteellistämään tutkimuksen avulla sellaisen teoreettisen viitekehyksen, joka tukeutuu analysoituun aineistoon, mutta samanaikaisesti kuvaa empirian avulla rajavartiolaitokselle kansallisesti, kansainvälisesti ja julkishallinnon virastona sisäisesti ominaisia hallinnon ja hallinnan (governanssi) prosesseja.

## 1.5 Tutkimusaineisto ja rajaukset

Analysoimani lähdeaineiston valintakriteereinä olivat ensisijaisesti niiden meriitit tieteellisessä yhteisössä. Toimeenpanotutkimuksen kenttää vaivasi vuosia puutteellinen teorioiden testaaminen käytännössä. Analysoitavaksi valitsin lähtökohtaisesti vain sellaiset teoreettiset lähestymistavat, jotka ovat empiirisesti tutkittu. Tämä, ja kuten analyysiluku tulee osoittamaan, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että implementaation tutkimus kärsisi teorioiden yksipuolisuudesta. Pikemminkin päinvastoin; tutkimuskenttää on pitkään vaivannut jäsentymättömyys ja puute implementaation paradigmasta. Käytin aineistona myös arvostettujen yhteiskuntatieteilijöiden tieteellisiä artikkeleja, joihin on laajasti viitattu myös alan tutkimuksessa ja näin ollen ovat saaneet tutkimukseni aineistonvalintakynnyksen edellyttämän tiedeyhteisön tuen.

Tutkimuksessa analysoidut teokset olivat:

- Implementation and Public Policy (analyysirungon perusta)
- Implementing Public Policy
- Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation
- Implementation

Tutkimuksessa analysoidut artikkelit olivat:

- Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis
- Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus

- Unravelling Conceptual Developments In Implementation Analysis
- Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation
- The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation

Tutkimusaineistoksi valitsemani materiaali rajasi jo sinällään tutkittavaa ilmiötä. Aineisto painotti voimakkaasti nimenomaisesti strategiaprosessin toimeenpanovaihetta eikä niinkään sen formulointia tai toimeenpanoa edeltäviä toimia. Olen siis pyrkinyt rajaamaan tutkimuksen koskemaan puhtaasti implementaation ilmiötä. Tutkimuksen tavoite, saavuttaa käsitys strategian toimeenpanosta merellisestä näkökulmasta, rajasi ulkopuolelle tiettyjä rajavartiolaitoksen toiminnan osa-alueita. Tällaisia osa-alueita ovat muun muassa sotilaallisen maanpuolustuksen piiriin kuuluva varusmieskoulutus ja maarajalla toimivien rajavartiostojen erityispiirteet. Merellisiksi yksiköiksi, joilla katsoin olevan merkitystä myös rajavartiolaitoksen merelliseen rooliin, ovat merivartiostot, vartiolentolaivue ja raja- ja merivartiokoulu. Rajauksena tämä on kuitenkin haasteellinen ja korostuu tosiasiallisesti vasta testattaessa tämän tutkimuksen tuottamaa hypoteesia strategian toimeenpanosta merellisestä näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteen ollessa jatkotutkimuksen perusteiden luominen, rajaan sen ulkopuolelle muodostetun teoreettisen viitekehyksen tekijöiden tarkemman operationalisoinnin.

## 1.6 Tärkeimpien käsitteiden määrittely

Tässä luvussa määrittelen tutkimuksessa käytettäviä käsitteitä, joiden ymmärtäminen tutkimuksen viitekehyksessä on oleellista. Kyseiset käsitteet ovat merkittäviä, sillä ne kuvaavat niin tutkittavaa ilmiötä sekä sitä toimintaympäristöä, johon tutkittava ilmiö, tässä tapauksessa implementaatio, sijoittuu.

### 1.6.1 Implementaation käsite

Suomi-sanakirjan mukaan implementointi ymmärretään toteuttamisena, käyttöönottona, täytäntöönpanona ja toimeenpanona. Tässä alaluvussa pyrin selventämään, mitä implementaatiolla tarkoitetaan strategisen johtamisen ja strategian toimeenpanon tutkimuksen viitekehyksessä. Implementaatiota voidaan kuvata yleisellä tasolla, kuten Näsi ja Aunola ovat julkaisussaan tehneet tai yksityiskohtaisesti, kuten tähän tutkimustarkoitukseen paremmin soveltuvat

implementaatiotutkijat Mazmanian ja Sabatier. Implementaation käsitettä on vaivannut myös pyrkimys irrottaa politiikkaohjelmien laatiminen ja toimeenpano toisistaan käsitteellisesti. Implementaation liittyvä käsitteellinen hajanaisuus liittyneekin pitkälti pyrkimyksestä ylittää politiikka-hallintodikotomia (Virtanen, 1995).

Juha Näsi ja Manu Aunola (s. 38–42, 2002) kuvaavat strategian implementointia teoksessaan *Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö* brittiläisen tutkimusperinteen ja Gerry Johnssonin sekä Kevan Scholesin (1993, 1999) tekemän mallin mukaan. Tässä mallissa strategian implementointi on jaettu prosessina suunnitteluun ja resurssien allokointiin, organisaatorakenteeseen ja suunnitteluun sekä strategisen muutoksen johtamiseen. Tässä implementaation näkemyksessä oli selkeitä piirteitä tavoitteesta sitoa implementaatio organisaatioteorioiden kenttään.

Mazmanian ja Sabatier (1989) määrittelevät implementoinnin lyhyesti toimenpiteisiin ja tehtiin, jotka tapahtuvat julkisten politiikkaohjelmien tai strategioiden julkaisun jälkeen. Nämä politiikkaohjelmat pitävät sisällään pyrkimyksen hallinnoida sekä selkeän vaikutustavoitteen ihmisiin tai ilmiöihin. Heidän määritelmä pitää sisällään strategiaa hallinnoivan elimen toimet, mutta myös laajan verkon suoria ja epäsuoria poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia voimia, jotka vaikuttavat kaikkiin osallisiin aiheuttaen haluttuja sekä ei toivottuja vaikutuksia.

Mazmanianin ja Sabatierin (1989) määritelmän keskipisteenä ovat todelliset vaikutukset ja havaitut vaikutukset. Tutkijat määrittivät myös kuusi toimeenpanon onnistumisen tunnusmerkkiä (ibid., s. 41–42). Onnistumiselle asetetut toteutumisehdot olivat: 1. Säännös on selvä ja johdonmukainen, 2. Päämäärät ja tavoitteet yhdistävä kausaalinen teoria on oltava olemassa ja sen on annettava toimeenpanneille virkamiehille riittävä toimivalta kohderyhmiin nähden, 3. Säädos rakentaa toimeenpanoprosessia niin, että sillä vaikutetaan toimijoiden käyttäytymiseen halutulla tavalla, 4. Toimeenpanevan viraston johtajilla on oleellinen johtamisen taito sekä poliittinen kyky ja he ovat sitoutuneita asetettuihin tavoitteisiin, 5. Ohjelmaa tuetaan aktiivisesti organisoitujen ryhmien ja avainhenkilöiden kautta toimeenpanoprosessissa ja 6. Tavoitteiden suhteellista prioriteettia ei nakerreta kilpailevilla toimintapolitiikoilla ja ympäröivät sosioekonomiset olosuhteet eivät muutu siten, että säännöksen kausaalinen teoria tai poliittinen tuki heikentyvät.

Mazmanianin ja Sabatierin tapa erotella implementaatioon liittyvät politiikka ja hallinto toisistaan on kyseenalaistettu muun muassa Virtasen (1994) toimesta. Hän katsoo politiikan ja



hallinnon yhdistäväksi käsitteeksi toimintapolitiikan ja siihen liittyvän organisaation tai organisaatiojoukon. Implementaation sitomisen organisaatioteoriaan hän perustelee periaatteella: ”jokainen toimintapolitiikka muotoillaan ja toimeenpannaan organisaatiossa tai organisaatioiden joukossa. Tätä kautta ainakin osa implementaatiotutkimuksesta on mielekästä nähdä osana organisaatiotutkimusta.”. Virtanen (1994, s. 256) tiivistää näkemyksensä implementaatiotutkimuksen viitekehyksestä seuraavasti: ”Kun toimintapolitiikan implementaatiota tarkastellaan osana ylipäätänsä muodolliseen organisaatioon sisältyvää hallinnollista toimintaa, saa implementaation käsite seuraavan sisällön. Implementaatio tarkoittaa poliittisen toiminnan kautta muotoillun ja hyväksytyn toimintapolitiikan toteuttamista vaikuttamalla hallinnollisen toiminnan kautta organisaation operatiiviseen toimintaan ja sitä kautta edelleen organisaation ympäristöön, jossa toimintapolitiikan tulokset syntyvät.”.

Hannu Leskinen (2001, s.79) mukailee väitöskirjassaan implementaation urauurtavia tutkijoita Pressmann ja Wildawsky (1984), jotka määrittelivät implementaation päämääränä olevien olosuhteiden ja päämäärään liittyvien toimintojen väliseksi vuorovaikutukseksi.

Tässä tutkimustyöraportissa käytän käsitteellisesti samassa merkityksessä niin implementaation kuin toimeenpanon käsitettä.

### 1.6.2 Sotilaallinen järjestys ja governanssi

Sotilasorganisaatio ymmärretään useasti instituutiona, jossa päätöksentekoa, toimintaa ja kulttuuriakin ohjaavat sotilaallisesti yhtenevät normit tai normirakenteet muodostaen sotilaallisen organisaation. Sotilasorganisaatioon katsotaan kuuluvan myös sotilaallinen kuri ja sanktiot (sotilaskurinpito) toiminnasta, joka ei ole organisaation määräysten mukaista.

Organisaation sotilaallisella järjestyksellä tarkoitetaan lainsäädännöllisesti viraston tai organisaation sisäistä sotilaallista järjestymistä sotilaskäskyasioiden ratkaisemiseksi. Ylimpänä sotilaskäskyasioista päättävänä tahona on tasavallan presidentti. Viraston päälliköillä on oikeus päättää sotilaskäskyasioista, jotka eivät kuulu tasavallan presidentin päätettäväksi. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen päällikön ratkaistavaksi kuuluvista sotilaskäskyasioista säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Tällaisia asioita ovat muun muassa päätökset rajajoukkojen kokoonpanoista ja määrävahvuuksista, rajavartiolaitoksen henkilöstön sijoittamisen perusteista rajajoukkoihin sekä rajajoukkojen käytön strategisen, operatiivisen ja taktisen suunnittelun perusteista. Sotilaskäskyasioissa sotilasesimies voi ottaa alaisensa päätettäväksi kuuluvan so-

tilaskäskyasian. (Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005, laki puolustusvoimista 551/2007, Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnus kuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 637/2005).

Sotilaallisesti järjestyneeseen organisaatioon kuuluu kiinteästi sotilaskurinpito ja sotilasrikossäännösten soveltaminen. Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevat ovat rikoslain sotilaita koskevien säännösten alaisia sekä sotilaskurinpidollisesti sotilaskurinpitolain piirissä. (577/2005). Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että julkishallinnollisessa organisaatiossa, tässä tapauksessa rajavartiolaitoksessa, työskentelevät virkamiehet toimivat virkavastuulla. Tämä voi tarkoittaa niin virkamiesoikeudellista, rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta tapahtuneesta riippuen.

Sotilaalliseen järjestykseen liittyy myös oikeusnormien ulkopuolisia ilmiöitä ja sisäisiä rakenteita, jotka ohjaavat organisaation toimintaa. Näitä sotilasorganisaation epävirallisia normeja on tutkinut muun muassa Knut Pipping teoksessaan *Komppania pienois-yhteiskuntana* (1978). Pipping havaitsi tutkimuksessaan normijärjestelmiä, ryhmäkurin merkityksen ja erilaisia arvoryhmiä, kuten sotilaalliset arvoryhmät ja ikäarvoryhmät.

Sotilaallisesti järjestynyttä organisaatiota voidaan käsitteellistää myös governanssin käsitteen keinoin, kuten Janzon (2007) on tehnyt linsensiaattityössään. Governanssi on liitetty myös tiiviisti viimeaikaiseen strategiatutkimukseen (Janzon, 2007 ja Hill & Hupe, 2009). Janzon kuvaa governanssia Lyynein (2000) mukaan käsityksiksi formaaleista ja epäformaaleista normeista ja käyttäytymisestä tai Tiihosen (2004) mukaan yhteisön käsitykseen kontrolloidusta aktiviteetistä. Kaiken kaikkiaan governanssi on hallintaa, jolla pyritään ohjaamaan toiminnan kaikkia osa-alueita kohti yhteistä päämäärää. Sotilaallisesti järjestyneen organisaation kannalta arvioitaessa kontrollia toiminnan eri tasoilla, johtoportaisissa, ollaan juuri edellä kuvatun perusteella sotilaallisen organisaation toimintaperiaatteiden ytimessä. Governanssin yleiskäsite liittyy kiinteästi myös seuraavaan määriteltävään käsitteeseen sen ollessa yksi merkittävimmistä valtionhallinnon hallinnan eli governanssin keinoista.

Edellä kuvatun perusteella järjestykseltään sotilaallisen organisaation sisäistä henkilöiden tai henkilöstöryhmien välistä dynamiikkaa voidaan perustellusti pitää sellaisena erityispiirteenä, joka on huomioitava arvioitaessa organisaation suhdetta vastaavaan, ei sotilaallisesti organisoituun.

### 1.6.3 Tulosohtaus ja -johtaminen

1980-luvun alussa käynnistynyt tulosjohtamiseen liittyneen uudistustyön tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta. Muuttuvassa maailmassa, jossa ylimääräisen hallinnon rakenteita haluttiin purkaa, muodostettiin tavoitteiksi parempi palvelu ja tehokkaampi resurssien käyttö. Virastoille annettiin vapaammat mahdollisuudet suunnitella toimintaansa yhden toimintamenomäärärahan avulla. Vastapainoksi muodostettiin tulossopimusten laadintamenettely ja raportointikäytäntö, jolla virastojen tuloksellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista seurattiin korostaen tulosvastuullisuutta. (Tulosohtauksen käsikirja, 2005, s. 15–17)

Rajavartiolaitos on sisäasianministeriön alainen tulosohjattu virasto. Tulosjohtaminen tapahtuu rajavartiolaitoksen sisällä. Tulosjohtamisen välineenä on toiminnan ja tulosten seuranta-järjestelmä, jonka tarkoituksena on tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta, antaa perusteita kehysten ja vuotuisten talousarvioehdotusten laadinnalle, antaa perusteita hallintoyksiköiden johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden saavuttamiseksi ja tukea hallintoyksiköitä toiminnan johtamisessa ja seurannassa. (RVLPAK A.9, s. 1)

Valtionvarainministeriö (Tulosohtauksen käsikirja, 2005, s. 9) määrittelee tulosohjauksen käsitettä seuraavasti: ”Tulosohtaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohtauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.”

Valtion hallinnon tulosohjaukseen liittyen hallinnon alaa ohjaava ministeriö tekee tulossopimuksen alaisensa viraston päällikön kanssa. Sotilaallisen päällikkyysjärjestelmän takia rajavartiolaitoksen esikunnan ja sen alaisten yksiköiden välillä ei tehdä tulossopimuksia tulosvastuun toteuttamiseksi ja tulojohtamiseen liittyen. Hallintoyksiköiden tulostavoitteet ja suoritevelvoitteet vahvistetaan rajavartiolaitoksen päällikön käskyin ja määräyksin. (RVL:n talousmääräys, 2011, s. 3)

Rajavartiolaitoksessa laaditaan tulosohjausjärjestelmän mukaisesti tulossuunnitelma sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat vuosittain ja aina neljäksi vuodeksi eteenpäin. Tällä keskipitkän

aikavälin suunnittelulla pyritään toimeenpanemaan viraston strategiset linjaukset sekä sopeuttamaan toiminta käytettävissä oleviin voimavaroihin ja tuottavuus- sekä tuloksellisuustavoitteisiin. (ibid.)

## 2 IMPLEMENTAATION TOP-DOWN-TEORIA ANALYYSIN PERUSTANA

Kuten Hill ja Hupe teoksessaan (Hill & Hupe, 2009, s. 6) toteavat, ei toimeenpanolle voi esittää vain yhtä teoreettista mallia, joka selittää sen monimutkaiset vuorovaikutussuhteet. Toimeenpano on aina kiinteästi sidoksissa kulloiseenkin toimintaympäristöön, joka vaikuttaa toimeenpanon aikana tehtäviin ratkaisuihin tai ylipäätään eri määrään vaiheita, joita toimeenpano saattaa sisältää (Goggin, et al., 1990, s. 34).

Analyysirungon perustaksi valitsemani top-down-lähestymistapa on tietyiltä osin omiaan kuvaamaan hierarkkista hallinto-organisaatiota, byrokratiaa, niin kuin rajavartiolaitos. Implementaation top-down-lähestymistapa on kuitenkin laadittu Yhdysvaltalaisista lähtökohdista, joissa kuvataan keskushallintotasaisen ohjelman toimeenpanoa osavaltiotasalla. Näin ollen, vaikka malli kuvaakin ehkä malleista yksityiskohtaisimmin toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä, sisältää se myös tekijöitä, jotka eivät ole relevantteja nyt käsiteltävässä ongelmassa.

Tässä luvussa raportoin analyysin yksityiskohtaisemmat tulokset tukeutuen analyysirungon kategorioihin ja sen viisiportaiseen jakoon sekä tutkittavan ilmiön ulottuvuuksiin. Analyysin avulla pyrin muodostamaan laajemman ja yksityiskohtaisemman käsityksen tarkasteltavasta toimeenpanoilmiöstä määrittämällä sen ominaisuudet analysoitujen lähteiden pohjalta. Ymmärryksen lisäämiseksi olen pelkistänyt kategorioidun tietosisällön helpottaakseni johtopäätösten tekemistä. Vasta luvussa neljä esitän varsinaiset johtopäätökset sitoen ne rajavartiolaitoksen hallintojärjestelmään ja toimintaympäristöön.

### 2.1 Ongelman käsiteltävyys

Luotaessa politiikkaohjelmaa tai strategiaa on sen tavoitteena aina tietyllä tavalla jonkinlaisen ongelman ratkaisu. Joskus kyseessä saattaa olla tosiasiallinen yhteiskunnallinen ongelma, kun taas joskus kyseessä on toiminnalla tavoiteltava päämäärä – visio – ja ongelmana ovat sinne

johtavat toimenpiteet ja niihin liittyvät ratkaisut. Tässä kategoriassa ongelman käsiteltävyyden alueeseen katsotaan kuuluvan **käytössä oleva teknologia, kohderyhmän käytöksen diversiteetti, kohderyhmän koko osuutena väestöstä ja käyttöön haluttavan muutoksen suuruus**.

Ongelman ratkaisemiseksi tulee luonnollisesti olla, jos se on luonteeltaan tekninen, tarvittava olemassa oleva **teknologia** ja yhteisymmärrys sen käytöstä. Teknologian käyttöön liittyy myös periaatteellinen ymmärrys kausaalisten vaikutusten yhteydestä ongelmaan. Teknologiaan hankaluuksiin saattaa liittyä toimeenpanon mittaamiseen käytettävissä olevat tekniset mittarit, niiden puuttuminen tai niiden korkea toteutushinta. (Mazmanian & Sabatier, s. 21–24 ja Presman & Wildavsky, 1984, s. 164)

Analysoitavasta materiaalista voi helposti tulkita yhteisen näkemyksen kausaalisuuden tarpeesta ja teknologian merkityksestä. On kuitenkin huomioitava, että strategioita toimeenpannaan monesti myös vain hallinnollisen toimintapakon vallitessa ymmärtämättä laajemmin niihin liittyviä mekanismeja tai toimeenpanemalla ohjelmia, jotka ovat monimerkityksellisiä tai -tulkintaisia (Hill & Hupe, s. 70 ja Matland, s. 159). Tavoitteiden ja keinojen monitulkintaisuus johtaa usein väärinymmärryksiin ja epävarmuuteen ollen monesti myös syyllinen toimeenpanossa epäonnistumiselle. Top-down-malli on tässä mielessä ehdoton selkeyden tavoittelussa. Malli jättää kuitenkin huomiotta seikan, jossa monitulkintaisuus vaikuttaa konfliktia vähentäen. (Matland, 1995, s. 157)

Matlandin (1995) luomassa monitulkintaisuus-ristiriita-matriisissa (ambiguity-conflict) on implementaatiota käsitteellistetty siihen liittyvien erityispiirteiden mukaan (kuva 2).

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<i>Administrative Implementation - Resources</i>	<i>Political Implementation - Power</i>
	High	<i>Experimental Implementation - Contextuel Conditions</i>	<i>Symbolic Implementation - Coalition Strenght</i>

Kuva 2: Monitulkintaisuus-ristiriitamatriisi (Matland, 1995).

Toimeenpano voidaan sijoittaa matriisiin esimerkiksi korkean (high) monitulkintaisuuden (ambiguity) riville, jolloin ongelmaa vaivaa sen monitulkintaisuus. Tätä voidaan tulkita myös kausaalisuuden puutteella ja epäselvyytenä tai käytettävän teknologian puuttumisena.

Matriisin tulkitsee hallinnolliseksi toimeenpanoksi (administrative Implementation) kokonaisuuden, jossa vallitsee pieni monitulkintaisuus ja pieni ristiriita; Ohjelmalle on annettu selkeät tavoitteet ja teknologia sekä keinot ongelman ratkaisemiseksi ovat olemassa. Keskeisenä määrävänä tekijän hallinnollisessa toimeenpanossa on tällöin havaittujen vaikutusten määräytyminen resurssien (resources) mukaan. Haluttu lopputulos on siis saavutettavissa, jos ohjelmalle osoitetaan riittävät resurssit. (ibid, s.160)

Usein monitulkintaisuuden korkea aste vähentää toimeenpanoon liittyvää konfliktia. Tämä korostaa toimijoiden kykyä ja sitoutumista tavoitteisiin. Monitulkintaisuuden korkea aste aiheuttaa myös suuren vaihtelevuuden lopputuloksissa. Konfliktin vähyys avaa todennäköisesti osallistumismahdollisuuden suurelle määrälle tahoja, jotka voivat osoittaa tukensa niille, joilla on voimakkaita intressejä muokata ohjelmaa. Tämä implementaation muoto on enemmän avoin ulkoisille vaikutteille kuin muut kolme kenttää nelikenttäisessä matriisissa. Kun siis tavoitteet ja keinot ovat monitulkintaisia, voidaan puhua kategoriasta kokeellinen toimeenpano. Tätä toimeenpanon luokkaa matriisissa kuvaa ehkä paremmin bottom-up-lähestymistapa, jossa toleranssi monitulkintaisuudelle on hyväksyttävämpää kuin top-down-mallissa. (ibid., s. 166)

Mitä monimuotoisempi säädettävä ilmiö tai tarjottava palvelu on, sitä vaikeammaksi tulee ohjelmien laatijoiden antaa selkeitä ohjeita ja määräyksiä. Tällöin seurauksena on toimeenpanijaportaan ohjeistukseen liittyvä suurempi liikkumavara ja diversiteetti. Liikkumavara johtaa ohjelmatulosten ja -suoritusten suureen vaihtelevuuteen ja moninaisuuteen. Ohjelma tuottaa todennäköisemmin välittömiä ja yhteistyöhön pyrkiviä toimenpiteitä, kun ongelmat ovat yksinkertaisia ja ne eivät ole kiisteltäviä ja kiistanalaisia tai kohderyhmään liittyen epätasarvoisia. (Mazmanian & Sabatier, s. 23 ja Goggin, et al., 1990, s. 80)

Ongelman moninaisuuden takia saattaa olla helpompi esimerkiksi ympäristön saastuttamisen vähentämiseksi puhdistusmenetelmistä säätämisen sijaan säätää verohoukuttimia kannustamaan toimijoita itse järjestämään puhdistus tulosten aikaansaamiseksi – tällöin ongelman käsiteltävyys paranee (tractability).

On lähes itsestään selvää, että mitä tarkkarajaisempi ja pienempi ohjelman kohderyhmä on, sitä helpompi tavoitteet on saavuttaa. Samaa analogiaa noudattaa käsitys halutun muutoksen suuruudesta. Isot muutokset on aina vaikeampia toimeenpanna. (ibid., s. 23–24 ja ibid, 1990, s. 145)

## 2.2 Ohjelmaan liittyvien päätösten kyky muovata implementaatiota

Käsiteltävä kategoria pitää sisällään ohjelman toimeenpanoon liittyvän päätöksenteon, jonka avulla laatijoilla on mahdollisuus vaikuttaa toimeenpanon suuntaan ratkaisemalla kysymyksiä toimintamallien joustavuudesta, tuesta sekä valita toimeenpanijat, määrittää taloudellinen tuki tai tarvittaessa jäävätä osallistuvien virastojen edustajia. Kategoria käsittää seuraavat alaluokat: **Selkeät ja johdonmukaiset tavoitteet, käypä kausaalinen teoria, riittävät taloudelliset resurssit, hierarkkinen integraatio osallistuvien organisaatioiden sisällä ja välillä, implementoivien organisaatioiden säännöt päätöksenteossa, implementoivien viranhaltijoiden rekrytointi ja sitouttaminen sekä ulkopuolisten muodollinen oikeus osallistua.**

Analyysin perusteella ohjelmaan liittyvät **selkeät ja johdonmukaisten tavoitteiden** sisällöllinen ja muodollinen vaatimus toistuivat teoksissa ja artikkeleissa lähes kautta linjan. Hill ja Hupe (2009, s. 40) tuovat esiin nyky-yhteiskunnan monimuotoisuuden ja käsityksen implementaatioon liittyvistä huomioista yhteiskunnan ja ihmisten toiminnan monimutkaisuudesta. Monet ohjelmat ovatkin nykyään erittäin monitahoisia ja näin ollen vaikeasti toteutettavissa tai muunnettavissa käytännön toimiksi. Pressman ja Wildasky (1984, s. 218) tuovat esiin, että ohjelmien muotoilijat eivät kykene ennakoon arvioimaan kaikkia tulevia ongelmakohtia, joita toimeenpanoon liittyy. Tällöin syntyy ongelma, tulisiko soveltaa tiukempaa ja ennakkoivaa ohjausta vai epätasmaisempää vapauksia mahdollistavaa toimeenpanotapaa (vrt. Matlandin matriisi).

Edellytystä ohjelman muotoilun tarkkuudesta ja johdonmukaisuudesta on pidetty myös top-down-tutkimuksen yhtenä heikkoutena. Monet ohjelmat saattavat olla tavoitesisällöltään ristiriitaisia, mutta toimeenpanon aikana tapahtuu asiallista modifiointia saadun tiedon ja kokemuksen perusteella. Bermanin mukautuvassa implementaation mallissa epäonnistuneen implementaation syiksi luetaan vastaavasti tavoitteiden ylimäärittely ja niiden jäykkyys sekä epäonnistuminen oleellisten toimijoiden sitouttamisessa päätöksentekoon ja liiallinen hankkijoiden (deliverer) kontrolli. (Ryan, 1995, s. 62, 65) Kuten aiemmin on täsmennetty, tämä on täysin vastakkainen näkemys kuin top-down-tutkimusperinteessä.

Mazmanian ja Sabatier (1984, s. 25–26) kuvaavat **kausaalisuudella** yksinkertaisesti sitä, että onnistuakseen strategian toimeenpanossa, tulee olla ymmärrys ongelmaan liittyvistä syy-seuraussuhteista. Lisäksi ongelma tulisi olla tavalla tai toisella mitattavissa olemassa olevilla mittareilla. Kaikessa muutoksessa pelkästään organisaatioteorioihin ja hallintotoimiin katso-  
misen lisäksi on oleellista ymmärtää kausaalinen teoria halutun muutoksen aikaansaamiseksi. Teoria vaatii, että:

- periaatteellinen syy-seuraussuhde on selvillä ja on ymmärretty yhteys hallinnollisen väliintulon ja halutun lopputuloksen välillä
- toimeenpanosta vastuullisilla viranomaisilla on toimivalta oleellisiin ongelmaan liittyviin asioihin ja tekijöihin.

Raha ja **taloudelliset resurssit** ovat luonnollisesti merkittävä tekijä toimeenpanossa. Goggin, et al., (1990, s. 38) täydentävät resurssinäkemyistä liittämällä siihen käsitteen toimintakyky ja erityisesti tähän alakategoriaan liittyvän organisatorisen kyvyn, joka viittaa instituution mahdollisuuksiin ryhtyä implementaation kannalta merkityksellisiin toimenpiteisiin. Organisatorinen kyky kuvaa niin ikään viraston rakenteellista, henkilöstöllistä ja käytettävissä olevien resurssien luonnetta. Resurssisidonnaisuudella on myös yhteys edellisessä kategoriassa avattuun Matlandin matriisiin ja sen hallinnollisen toimeenpanoon ja sille ominaiseen resurssivaihtumukseen.

Resurssipohjaista teoriaa käsitteellistänyt Grant (1991, s. 115–118) satoi resurssien, oli ne sitten taloudellisia, organisatorisia tai henkisiä, merkityksen kaupallisen sektorin strategiaan liittyvissä ratkaisuissa. Organisaation tulee tunnistaa omat olemassa olevat resurssit sekä arvioida vahvuudet ja heikkoudet suhteessa kilpailijoihinsa. Resursseja tulee kohdentaa sellaisiin suorituskypyyhin, joilla saavutetaan kilpailuetu. Edellä kuvatuin perustein määritellään myös yhtiön strategialinjaukset tavoitteena kilpailuedun ylläpito. Vaikka resurssiajattelu ei anna varsinaista sisältöä analyysin muihin kategorioihin, on sen merkitys suuri ja sidonnaisuus lähes kaikkiin muihin tekijöihin kiistämätön.

Analyysirungon mukaan toimeenpaneuvien virastojen **hierarkkinen integrointi ohjelmaan** on oleellista. Hierarkkinen integraatio on määritelty veto-pisteiden sekä houkuttimien ja sanktioiden määrällä. Hierarkkisuudella pyritään yhteisymmärryksen saavuttamiseen veto-oikeuden haltijoiden joukossa. Veto-pisteellä tarkoitetaan tilanteita, joissa toimija voi tai sillä on kapa-



siteetti vaikeuttaa laillisten tavoitteiden saavuttamista. Hierarkian edistämiseksi voidaan ohjelmassa asettaa riittävät houkuttimet tai sanktiot, joilla taivutellaan vastustajat tavoitteiden puolelle tai määritetään suora tie tavoitteeseen ilman lukuisia veto-pisteitä. (Sabatier & Mazmanian, 1989, s. 27)

Top-down-perinteeseen liittyvässä vakaumuksessa analyttiset mallit tukeutuivat ajatukseen, jonka mukaan keskushallinto oli oikeutettu päättämään ohjelmien sisällöstä. Tästä päätelmänä oli, että hierarkkinen ohjelmaimplementaatio saa aikaan tuloksia, jotka ovat havaituilla vaikutuksiltaan (outcomes) paremmin yhteneviä ohjelmatavoitteiden kanssa verrattuna yksityisen hallinnan alaisissa olevissa prosesseissa. Mallia on kritisoitu katutason byrokraattien vaikutuksen mitätöimisestä. Top-down-perinteen kannattajat hyväksyvät tietyissä määrin täyden hierarkkisuuden mahdollisuuden, mutta toteavat, että on mahdollista rajoittaa toimeenpanevi-  
en elimien toimintavapautta asettamalla rajoja vain hyväksyttävissä määrin. Bottom-up näkemykseen liittyen nimenomaan katutason byrokraateilla on suurin merkitys toimeenpanolle. Katutason byrokraateille annettussa omassa harkintavapaudessa on tiettyjä etuja: parantuneet näkymät odottamattomien konfliktien ratkaisuisissa (veto-pisteet), mahdollistaa päätöksien määräytymisen sillä edulla, että tieto lisääntyy toimeenpanon myötä, rakennetaan kokeneiden toimeenpanijoiden tietopohjalle ja helpotetaan neuvotteluja ja kompromisseja kiinnostuneiden osallisten välillä. (Ryan, s. 65, 67)

Hood määrittä toimeenpanon viisi oleellista elementtiä, joissa yksi oli yhtenäinen hallinnollinen toimintayksikkö suoraviivaisella johtamislinjalla. Toiseksi hän määrittä **organisaation päätöksenteon** kannalta oleelliset yhdenmukaiset normit ja kolmanneksi säännöt byrokratian sisällä (pätöksenteossa). Lisäksi hän määrittä neljänneksi ja viidenneksi tekijöiksi kuuliaisuuden ja hallinnollisen kontrollin (kuuliaisuus liittyy viranhaltijoiden sitoutumiseen ja kontrolli liittyy governanssiin). (Ryan 1995, s. 66)

Yhtenäinen organisaatorakenne ja mahdollisesti ylemmän tason päätökset toimeenpanoon osallistuvista tahoista vähentävät edellä kuvattuja veto-pisteitä. Teoreettinen argumentti yhden johtavan toimijan periaatteesta puoltaa top-down-mallin hierarkian integraatiota ja sen vaikutusta toimeenpanotapoihin. (Goggin, et al., 1990, s. 125–125)

Puhuttaessa implementointiin osallistuvien **henkilöiden rekrytoinnista ja sitouttamisesta** ymmärretään se sitkeytenä laatia ja valvoa vakioituja toimintatapoja ja muita toimintaohjeita strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Sitouttamisen helpottamiseksi toimeenpanotehtävä

tulisi antaa viranomaiselle tai sen osalle, jonka toimintasuunnitelma tai ydintehtävä palvelee tavoitteiden asettelua jo valmiiksi saaden tällöin korkean prioriteetin. Riittävän korkean arvovallan omaavan toimeenpanijan määrääminen tehtävään kuvastaa myös ongelman yhteiskunnallista vakavuutta. Tällainen menettely voi näin edesauttaa muiden sitoutumista. Toimeenpanijoiden vapaa valinta on kuitenkin monesti mahdotonta. Useat teokset tekevätkin eron demokraattisesti valittujen edustajien ja hallinnossa toimeenpanevien virkamiesten välillä, kun toimeenpanovastuu useasti annetaan jo olemassa olevalle virastolle ja sen virkamiehille. (Sabatier & Mazmanian, 1989, s. 27–28)

Goggin et al. (1990, s. 36) ovat kehittäneet käsitteen vastaanottoilmapiiiristä "receptivity climate", jonka osan keskiössä oleva toimeenpaneva virasto muodostaa. Gogginin et al. implementaatiomalli muodostuukin pitkälti viestinnän varaan luomalla toimeenpanoon liittyvän viestintäteorian. Vastaanottoilmapiiirissä viestien vastaanottajatahoilla saattaa olla edistäviä tai hankaloittavia vaikutuksia riippuen viestin kyvystä sitouttaa toimeenpanoon vaikuttavat tahot.

Pressman ja Wildavsky (1984, s. 178) käsitteellistivät sitouttamista heidän luoman ohjelmoidun maailman matriisin liittyen. Matriisin staattisuuden ulkopuolella voivat huono ja hyvä saada muodon uskollinen "faithfull" tai uskonon "faithless". Huonosti muotoillun ohjelman uskollinen tulkinta toisi esiin sen heikkouksia ja epäjohtonmukaisuuksia. Uskonon taas oikaisisi tai muuttaisi elementtejä saadakseen aikaan halutun lopputuloksen. Tästä voidaan johtaa epätäydellisen ohjelman yhteensopivuusmahdollisuus hyvään toimeenpanoon, jolloin voidaan ajatella, että toimeenpanon täytyy myös pystyä vaikuttamaan ohjelmaan.

Ryan (1995, s. 73) kuvaa sitouttamista Stokerin hallintaviitekehyksen (regime framework) kautta. Sitouttaminen määritellään implementaatioon osallistuvien väliseksi järjestelyksi, joka tunnistaa palveltavat arvot ja antaa organisaatiolle toimintakehyksen näiden arvojen vaalimiseksi. Lähestymistapa kuitenkin rajoittuu tarkastelemaan vain toimijoiden välisiä yhteistyöongelmia ja näin ollen epäonnistuu huomioimaan joukon ulkoisia muuttujia.

**Kansalaisten osallistuminen** nähdään osana implementaatiota, tosin ei välttämättömänä. Tällaisen osallistumisen edellyttäminen saattaa lisätä toimeenpanijan työmäärää ja hidastaa prosesseja. Osallistuminen voi saada aikaan jopa haittaavaa vastustusta (vrt. analyysirungon veto-pisteet). Yksityisten tai kolmannen sektorin osallistumismahdollisuus esim. toimeenpanosäännöissä tai ohjeissa ei yleensä ole sattumaa tai vahinkoa. Sillä saattaa hyvinkin olla myös positiivisia vaikutuksia. (Goggin, et al., 1990, s. 81–83) Mazmanian ja Sabatier (1989,

s. 28-30) näkevät osallistumismahdollisuuden myös toimeenpanevien yläpuolisten tahojen mahdollisuutena osallistua, mutta myös sitoutumattomien tahojen mahdollisuutena toimeenpanna implementaatioprosessia analysoivia tutkimuksia.

Hill ja Hupe (2009, s. 67–68) korostavat organisaatioteorioiden ja interaktiivisen perspektiivin kautta toimeenpanoprosessin verkottuneisuutta. Näiden näkökulmien kautta koordinaatiolla ja yhteistyöllä on keskeinen rooli implementaatiossa. Verkottuminen mahdollistaa helpomman konsultoinnin, vähentää ohjelmistiriitoja, lisää ohjelmien ennustettavuutta sekä liittyy kiinteästi julkishallinnon eri osien lokeroituneeseen luonteeseen (Monialaiset strategiat - horisontaali sekä vertikaali osallistuminen, esim. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia).

### 2.3 Implementaatioon vaikuttavat säädösten ulkopuoliset tekijät

Siinä missä säädökset määrittelevät normatiiviset rajat, joissa politiikkaohjelmat toimeenpannaan, liittyy implementaatioon sisäänrakennettu dynaamisuus, jota tukevat ainakin kaksi tärkeää prosessia. Ensimmäiseksi, mikä tahansa ohjelma tarvitsee ajoittaista poliittista kannatusta onnistuakseen ja välttyäkseen viivytyksiltä. Viivytyks liittyy yhteistyötavoitteisiin suuressa kohderyhmässä, jonka intresseihin ohjelma onnistuessaan vaikuttaa. Toiseksi vaikuttavat sosioekonomiset ja teknologiset olosuhdemuutokset tavoitteisiin liittyvissä eturyhmissä, valtaapitävissä ja ihmisyyhteisössä. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 30)

Tässä analyysikategoriassa käsittelen merkittäviä, ei normatiivisia muuttujia, joilla on vaikutusta viraston tai ylipäätään toimeenpanevan tahon implementaation todellisiin vaikutuksiin, sääntöjen noudattamiseen kohderyhmissä ja viimekädessä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Katteoria on jaettu seuraaviin viiteen alaluokkaan: **Sosioekonomiset olot ja teknologia, julkinen tuki, kannattajaryhmien asenteet ja resurssit, toimeenpaneville viranomaisille resurssit antavan tahon tuki sekä toimeenpanevien viranomaisten sitoutuminen ja johtamistaidot.**

**Sosioekonomiset olot** nähdään merkittävänä implementaatioon vaikuttavana tekijänä. Hill ja Hupe (2009, s. 182) erittelevät toisistaan ydinolosuhteet ja ulkoiset olosuhteet. Ydinolosuhteilla viitataan tavoitteisiin tai päämääriin, tietoon ja toimeenpanoon osallistuvien valtaan. Ulkoisilla olosuhteilla viitataan olosuhteisiin, jotka toimivat ydinolosuhteiden kautta mahdollisesti muokaten niitä. Normaalilla logiikalla toimiva implementoija kykenee harkitsemaan

vallitsevat olosuhteet ja määrittelemään, vaikuttavatko ulkoiset olosuhteet ja onko niillä mahdollisuutta muuttaa keskeisiä tekijöitä/muuttujia.

Edellisessä luvussa kuvatus Gogginin et al. (1990, s. 38) organisatorinen kyky -käsitteen lisäksi määriteltiin niin kutsuttu ekologinen kyky, joka viittaa nimenomaisesti siihen kontekstiin, jossa toimitaan. Tämän kontekstin määrittävät vallitsevat sosioekonomiset ja poliittiset olosuhteet, kuten poliittinen kulttuuri, yleiset mielipiteet ja ohjelman liberalismi.

Edellä kuvatussa Matlandin (1995, s. 164) implementaatiomatriisissa sosioekonomisilla olosuhteilla on kriittinen merkitys poliittisessa toimeenpanossa ”Political Implementation”. Poliittisessa implementaatioissa, jossa on vähäinen monitulkintaisuus, mutta korkea ristiriitojen mahdollisuus liittyy tilanteisiin, joissa valtaapitävillä on mahdollisuus pakottaa ohjelma toimeenpantavaksi. Tällaiset toimeenpanon tyypit ovat alttiita ulkoisille sosiaalisille yhteiskuntavaikutuksille. Ulkoiset vaikuttajat, jotka ovat oleellisia toimeenpanolle, tulee ohjata vallankäytöllä ”Power” oikeaan suuntaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Implementaatioon liittyvä **julkinen tuki** liittyy nykypäivän tietoyhteiskunnassa suurissa määrin mediahuomioon. Julkisella mielipiteellä on vaikutusta! Epäoleelliset seikat julkisuudessa tai kiistat suurista kustannuksista peittävät monesti alleen ohjelman todelliset tavoitteet. Ohjelman muotoilijoihin vaikuttavat heidän eturyhmät ja kannattajajoukot. Voidaanpa toimeenpanon tueksi tai vastustamiseksi toteuttaa myös mielipidemittauksia myönteisen tai kielteisen vaikutusten aikaansaamiseksi. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 31–32)

Goggin, et al. (1990, s. 36, 142 ja 146) luonnehtivat julkisen tuen merkitystä seuraavasti. Toimeenpanevat virastot, joiden julkisuuskuva on huono, voivat olla tilanteessa, jossa heidän asettamat määräykset tai ohjeet vaikuttavat heikommin kohderyhmissä. Julkisen mielipiteen lisäksi kumppanuudet vaikuttavat toimeenpanoon merkittävästi. Kumppanuudella saatetaan saada laajempaa yhteiskunnallista kannatusta. Jatkuva ongelmaan kohdistuva mediahuomio saattaa myös jouduttaa ohjelman toteutumista. Median jatkuva huomio vaikuttaa avainpäättäjiin ja painostaa heitä päätöksentekoon ja toiminnan käynnistämiseen. Median poissaolo saattaa mahdollistaa myös ohjelmaan liittyvien alajärjestelmien ja -ryhmien tavoitteisiin liittyvät vasta- ja estotoimenpiteet.

**Kannattajaryhmien asenteet ja resurssit** ovat toimeenpanon voimavarana mitä ilmeisin. Tämä taho tai nämä tahot saattavat kommentoida julkisesti tehtyjä päätöksiä ja näin vaikuttaa

myötämielisesti ohjelman eteenpäinviemiseksi kohderyhmässä. Nämä tahot voivat myös julkaista toimeenpanevaa organisaatiota kritisoivia tutkimuksia, tehdä mielipidekampanjoita ja hallintovalituksia tai kanteluita toimeenpanevan viranomaisen toiminnasta saattaen implementaation huonoon valoon. Tällä on taas kokonaisvaikutuksensa julkiseen tukeen. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 32–33)

Goggin, et al. (1990, s. 36) huomioivat kannattajaryhmien asenteet osana luomaansa käsitettä, vastaanottoilmapiiriä "receptivity climate". Vastaanottoilmapiirin periaatteiden mukaisesti huomioidaan niin ikään eturyhmät (interest groups) ja niiden merkitys toimeenpanolle paikallisella tasolla.

**Toimeenpaneville viranomaiselle resurssit antavan tahon tuki** muodostuu useasta tekijästä. Ensisijaisesti tuki muodostuu annetuista yleisistä ja taloudellisista resursseista. Tällä taholla on myös yleensä toimeenpanoa ohjaava rooli sekä valvontavastuu. Ongelmana on monesti, että ohjelmaan liittyvät toimeenpanijat ovat hierarkkisesti eri resurssit antavan tahon alapuolella, jolloin tavoitteiden suuntakin voi olla eriävä. Samassa yhteydessä on huomioitava ylikansallisten säädösten vaikutus ja niiden mahdollinen ristiriitaisuus ohjelman tavoitteiden kanssa. Myös valtaa pitävällä poliittisella eliitillä voi olla merkittävä vaikutus ohjelman toteutumiselle kannatuksen tai vastustuksen kautta. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 33–34)

Hill ja Hupe (2009, s. 40) mainitsee, että julkisen ohjelman toimeenpanolle muodostaa oleellisen viitekehyksen huomio siitä, että julkisen hallinnon toimenpiteiden tulisi olla lainmukaisia ja parlamentaarisen valvonnan alaisia. He käyttävät myös käsitettä "The Rule of Law" viitaten vaatimukseen hallintoviranomaisen toimenpiteiden lainmukaisuudesta.

Goggin, et al. (1990, s. 33–35) huomioivat ylemmän tahon tuen kommunikaatioteoriansa kautta. Ylemmältä taholta tulleet ohjeet alistuvat aina alemman tason tulkinnalle. Tulkinnasta riippuen määräytyy toimeenpanon ottama suunta. He korostavat myös ylemmän tahon tai lainsäädännön muodostaman pakkovallan valvontavaikutusta oikea-aikaisessa ja tyydyttävässä toimeenpanossa. Merkityssisältö löytyy myös resurssit antavan tahon yksimielisyydessä – laajalla konsensuksella tehdyt ylemmän tahon ratkaisut vauhdittavat toimeenpanoa.

Alakategorian mukaan **toimeenpanevien viranomaisten sitoutumisella ja johtamistaidoilla** ymmärretään terve puolueellisuus tavoitteiden saavuttamiseksi, johtajien henkilökohtaisten arvojen vaikutus päätöksen tekoon ja toimintaan sekä hyvinä suhteina resurssit antavaan ta-

hoon mutta myös alaspäin toimeenpanorakenteessa. Sitoutumiseen ja johtamistaitoihin kuuluva voidaan ymmärtää myös tavoite tuoda esille toimeenpaneva viraston tehtävä mediassa, korkea prosessin aikainen moraalinen ylläpito (arvot) ja vastustajien ohjaaminen asemaan, jossa he eivät voi vaikuttaa ohjelman etenemiseen. Yksittäisten henkilöiden persoonan ja karisman merkitystä toimeenpanolle on vaikea mitata. Tällaisen ominaisuuden vaikutuksia ei voi kuitenkaan yksioikoisesti kiistää. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 34–35)

Goggin, et al. (1990, s. 30, 38) luovat näkökulman, joka noudattelee heidän toimeenpanon kommunikaatiomallin mukaista lähestymistapaa. Heidän mukaan päätöksen tekijät ovat viestinnän risteyksessä vastaanottaen, tulkiten ja toimien eri suunnista tulevien tietojen perusteella. Vaikka toimeenpanosta päättävät olisivat ylhäältä "top" ja alhaalta "bottom" tulevien viestien yhtymäkohdassa, tulee seuraavien ehtojen täytyä ennen toimeenpanoa: Aloittamis- tai etenemispäätös pitää tehdä tiedostaen, että päätökseen vaikuttaa päättäjien henkilökohtaiset tulkinnat sekä ulkoisina tekijöinä suhteet muihin vaikuttajiin esimerkiksi ylöspäin. Toisena tekijänä on organisaation kapasiteetti toimia. Tarkasteltava malli erottelee selvästi toimeenpanoon liittyvän päätöksenteon varsinaisesta toiminnasta, painottaen, että vaihtelut organisaatiosta, ohjelmasta ja ajasta toiseen vaikuttavat siihen, miten toimeenpano tehdään.

Puhuttaessa johtamisesta syntyy selkeä yhteys implementaation prosessiin liittyvään hallintaan ja kontrolliin, toisin sanoen governanssiin. Tämä ilmenee myös analyysirungon eri yhteyksissä, kuten päätöksenteossa, organisaatiohierarkiassa tai toimeenpaneville viranomaiselle resurssit antavan tahon tuen yhteydessä. Valtaosa teoreettisesta implementaatiokirjallisuudesta tunnistaa kontrollin oleellisena määrääjänä prosessissa ja sen lopputulemassa. Vaikka yleisesti on tunnustettu, että kontrollointitavan tulisi heijastaa toimeenpantavan ohjelman luonnetta, toimeenpanijan luonnetta määrätietoisena oppijana ei sen sijaan ole painotettu. (Pressman & Wildavsky, 1984, s. 246)

Instituutioteorioiden mukaan tulee koko organisaatiota arvioida ihmisyksilöiden joukkojana organisaatiossa. Instituutiot ovat kilpailevien sosiaalisten voimien kenttä, joilla on samanaikaisesti kokoelma vakiintuneita toimintamenetelmiä, määräyksiä ja rakenteita, jotka puolustavat tai suojaavat instituution etuja. Joidenkin näkemysten mukaan implementaatiokeskustelu on siirtynyt pois päin top down-bottom up-keskustelusta ja painottunut kompleksisuuteen ja governanssin suuntaan. (Hill & Hupe, 2009, s. 34–35)

Toimeenpanon kokonaisuuden ymmärtämiseksi governanssin viitekehyksessä liittyy kuvassa kolme esitetty "Multiple Governance Framework" (MGF), joka muotoilee strategiaprosessia uudelleen. Implementaatiotoimet voidaan ymmärtää tapahtuvan nimenomaisesti sen operatiivisessa osassa "operational governance", kun taas ohjelmamuotoilu tapahtuu ylemmillä governanssin tasoilla. Tällä keinolla voidaan rajata tässäkin raportissa esitettyjä lukuisia implementaatioon vaikuttavien faktoreiden käyttöä analyysin yksinkertaistamiseksi. Tällä myös helpotetaan toimeenpanon vaiheistamisproblematiikkaa ja erotteluongelmaa ohjelman muotiluvaiheen ja toimeenpanovaiheen välillä. (Hill & Hupe, 2009, s. 201)

Kuten Hill ja Hupe määrittävät MGF-kehiksen kautta tasot, joilla implementaatiota tapahtuu, määrittää Virtanen (1994, s. 256) mahdollisuuden tarkastella toimintapolitiikan toimeenpanoa institutionaalisen hallinnon tasolla. Kukin organisaatiotyyppi implementoi toimintapolitiikan siten, että sen oma hallinnollinen toiminta kohdistuu organisaation omaan operatiiviseen toimintaan, eli itse työhön.

Action Scale \ Action Level	Constitutive Governance	Directional Governance	Operational Governance
SYSTEM	Institutional Design	General rule setting	Managing trajectories
ORGANIZATION	Designing Contextual relations	Mission formulation	Managing relations
INDIVIDUAL	Internalization of values and norms	Situation bound rule application	Managing contacts

Kuva 3. Multiple Governance Framework. (Hill & Hupe, 2009)

Kuvattaessa toimeenpanoa vertikaalisten vaiheiden avulla tai vaiheiden kehänä, painottuu implementaatiota tutkittaessa vaiheiden loppupää. On selvää, että implementaation asema on toinen katsottaessa sitä moniulotteisen (ei vain vertikaalisen) governanssin konseptin kautta. MGF-viitekehyksessä toimeenpanon vaiheistus on kuvattu viitekehyksen useassa ulottuvuudessa. Ulottuvuuksina eriytetään toimijat (actors), toiminnan taso (action level) ja toimintatilanteet (action situations) sekä toiminnan laajuus (action scale) ja hallinnolliset kerrokset (administrative layers). Lisäksi vastatakseen kysymykseen miten, malliin on liitetty poliittis-hallinnollisen ammattitaidon käsite.

Hill ja Hupe (2009, s. 128–130) tuovat viitekehyksestä esille kolme eroa verrattuna vaihesidonnaiseen toimeenpanon ongelmaratkaisuun. Ensimmäiseksi vaihesidonnaiseen näke-

mykseen liittyy käsitys luontaisesta sekoituksesta kuka, mitä ja missä. Esimerkiksi Pressman ja Wildawsky (1984) määrittivät ohjelmamuotoilun tapahtuvan pääkaupungissa ja toimeenpanon tapahtuvaksi muiden viranomaisten toimesta toisaalla. Kun implementaatiokäsitettä käytetään enempää täsmentämättä toimijoita ja toimintoja tai muodollista ja tosiasiallista viranomaista näiden toimintojen toteuttamiseksi, jäävät ne tällöin yksilöimättä. MGF-viitekehysessä tämä yksilöiminen on mahdollista. Toimeenpano voi tapahtua yksilön, organisaation tai systeemin tasolla, jolloin voidaan yksilöidä virkamiesten toiminta, demokraattisesti valittujen valtaapitävien toimet ja niin edelleen. Siksi MGF-viitekehys ohjaa tutkijan vastaamaan kysymyksiin: Kuka toimii ja missä, tehden mitä ja missä laajuudessa sekä viimein miten?

Toiseksi Hill ja Hupe (ibid.) mainitsevat, että viitekehysessä on kytkentämahdollisuus. Moniulotteisuutensa ansiosta viitekehysessä on tekijöiden sisäkkäinen luonne, mikä määrittelee hallitsevien toimijoiden toimet. Esimerkiksi perustavan governanssin (constitutive governance) taso antaa kehyksen, jonka sisällä suuntaava (directional) ja operationaalinen (operational) toiminta voi tapahtua. Vastaavasti, jos implementointiin liittyen yksilö tekee operationaalisen päätöksen, johon ei löydykään ohjetta operationaaliselta tasolta, saattaa sama yksilö tehdä ratkaisun suuntaavalla tasolla.

Kolmanneksi malli tuo esille joukon governanssiin liittyviä ulottuvuuksia, joiden avulla voidaan luoda syy-seuraussuhteisiin liittyviä huomioita. Todellisiin ja havaittuihin vaikutuksiin liittyen malli antaa keinon selittää hajontaa tieteellisesti sitoen sen julkishallinnon toimintaan. Malli voi myös antaa tavan käsittää tarpeelliseksi katsottuja selittäviä muuttujia. Viitekehys ohjaa tutkijan punnitsemaan keskenään tekijöitä useammalta toimintatasolta. Nimenomaan määrittelemällä kunkin selittävän tekijän suhteellinen painoarvo, voidaan saavuttaa uusia ulottuvuuksia rajoitetulla määrällä muuttujia. (ibid.)

## 2.4 Implementaatioprosessin vaiheet

Toistaiseksi analyysin kategoriat ovat keskittyneet implementaatioon kokonaisuutena. Tässä kategoriassa pureudun prosessin vaihteellisuuteen. Vaihteellisuudessa eritellään **toimeenpanevien viranomaisten politiikkatoimenpiteet, politiikkatoimenpiteiden noudattaminen kohderyhmässä, politiikkatoimenpiteiden todelliset vaikutukset, politiikkatoimenpiteiden havaitut vaikutukset ja ohjelman uudelleenarviointi**. Jokainen vaihe on omalla tavalla



laan sidoksissa seuraavaan. Vaiheistuksessa tehdään myös selkeä ero todellisten ja havaittujen vaikutusten välillä.

Ohjelma tulee toimeenpanoa varten pilkkoa pienempiin toiminnallisiin osiin implementaation helpottamiseksi. Tätä tarkoitusta varten **toimeenpanevien viranomaisten toimenpiteet** tähtäävät ohjelman saattamiseksi osaohjelmiksi, toimenpideohjeiksi ja määräyskokoelmiksi. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 35–36)

Kommunikaatiomallin mukaan ylhäältä ja alhaalta tulevien viestien osalta on olemassa tulkitsemisvirheiden vaara. Ainakin niiden erilainen tulkinta aiheuttaa toimeenpanoissa eroavaisuuksia. (Goggin, et al., 1990, s. 33) Toimeenpanevilla viranomaisilla on myös mahdollista huomioida aiemmissa alaluvuissa käsitellyt kokonaisuudet mahdollistaakseen tavoitteiden saavuttamisen. Näitä huomioitavia tekijöitä olivat muun muassa veto-pisteiden määrän minimointi, antaa riittävät taloudelliset resurssit ja houkuttimet ja vaikuttaa päätöksen tekoon prosessin aikana. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 36) Tulkintavaikeuksia voidaan vähentää Matlandin kuvaaman toimeenpanomatriisiin liittyvällä monitulkintaisuuden vähentämisellä.

Matland (1995, s. 156) kuvaa ohjelmaristiriitatilanteita seuraavasti. Konfliktilla on selkeä merkitys päätöksentekomalleissa. Syntyäkseen ristiriita tarvitsee keskinäisriippuvaiset toimijat, tavoitteiden yhteensopimattomuuden ja havainnoitavissa olevan nolla summa -elementin kanssakäymisessä. Ohjelmaristiriita syntyy, kun useampi kuin yksi organisaatio näkee ohjelman olevan sidoksissa omiin etuihinsa ja näillä organisaatiolla on ristiriitainen näkökanta. Ristiriitoja voi syntyä tavoitteista, toimintatavoista ja toimivallan jaosta.

**Politiikkatoimenpiteiden noudattaminen** edellyttää valvontaan liittyvää toimivaltaa, keinoja puuttua noudattamatta jättämiseen ja tarvittavia resursseja edellä mainittujen toteuttamiseksi. Yhtälailla kuin sääntöjä tulee noudattaa, tulee hallinnon eri tasoilla kantaa vastuu toiminnasta. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 36 ja Hill & Hupe, 2009, s. 102)

Arvioitaessa ohjelmassa onnistumista, **toimenpiteiden havaitut ja todelliset vaikutukset** ovat tällöin tarkastelun ytimessä. Lähtökohtaisesti kaikki analysoidut lähteet tekivät kahden edellä mainitun välillä eron, vaikka monet empiiriset tutkimukset ovatkin analyysin helpottamiseksi yhdistäneet käsitteet (Hill & Hupe, 2009, s. 9). Käsitteiden välinen ero on helpointa ymmärtää siten, että todelliset vaikutukset ovat niitä, jotka toimeenpaneva virasto on ohjelman mukaan toteuttanut, kuten esimerkiksi ottanut ohjelman mukaisen valvontamenetelmän

tai teknologian käyttöön. Tällöin voidaan todeta, että viraston näkökulmasta todellisten vaikutusten osalta tavoitteet on saavutettu. Ohjelman näkökulmasta kysymys kuuluukin, onko käyttöön otetuilla menetelmillä ja teknologialla kokonaisuudessaan ohjelman tavoitteiden mukainen vaikutus. (Mazmanian & Sabatier, 1989, s. 36–37, Hill & Hupe, 2009, s. 9)

Havaitut vaikutukset ovat toimeenpanoprosessin jälkeisiä tosiasiallisia saavutuksia, oli ohjelman tavoite sitten mikä tahansa. Ne ovat todellisia tuloksia, tarkoitettuja tai vahingossa aiheutettuja. Samanaikaisesti ne eivät ole varsinaisia hallinnon toimenpiteitä. Havaittuja vaikutuksia voidaan kuvata todellisten vaikutusten funktiona katsottuna havainnoijan arvomaailman kautta. (ibid., 38 ja ibid., s. 9)

Monesti esimerkiksi ohjelman aiheuttamia kuluja tulkitaan todellisina vaikutuksina "outputs", vaikka näitä pitäisi arvioida ohjelmaan laitettuina syötteinä "inputs". Ympäristöllisten tekijöiden arviointi (mittaaminen) on usein haasteellista arvioitaessa toimeenpanon onnistumista (esimerkiksi työttömyyden väheneminen -> mikä oli yleisen taloudellisen elpymisen vaikutus verrattuna toimeenpannun ohjelman vaikutuksiin?). (Hill & Hupe, 2009, s. 9, 136)

Ohjelmalla saattaa olla myös haluttujen vaikutuksien lisäksi kielteisiä lievevaikutuksia (esimerkiksi joku saastuttamisen muoto vähenee toisen kasvaessa) tai sitten haluttuja vaikutuksia ei synny lainkaan, vaikka ohjelman toimenpiteet on toimeenpantu (Matlandin symbolic policy - symbolinen ohjelma). Arvioitaessa havaittuja vaikutuksia tulee ratkaista, kumman puolella arviota tehdessä on. Palvelun tuottajalla saattaa olla erilainen näkemys tavoitellusta lopputuloksesta palvelun käyttäjään nähden. (ibid., 2009, s. 9, 136)

**Ohjelman uudelleen arviointi** liittyy prosessin dynaamisuuteen. Palauteketju "Feed Back Loop" on oleellinen osa hallinnon sisäistä prosessia, jossa voimakas palaute edellyttää ohjelman uudelleen arviointia. Ristiriidat toimijatasojen tavoitteissa ja etusijajärjestyksissä on tyyppillistä. Toimeenpanevat organisaatiot tulisikin sitouttaa tavoitteisiin jo ohjelman valmisteluvaiheessa. (Goggin, et al., 1990, s. 34 ja s. 40, Sabatier & Mazmanian, 1989, s. 39).

Pressmanin ja Wildavskyn (1984, s. 230) mukaan toimeenpanijat tarvitsevat kapasiteettia oppia implementaation aikana. Implementaatio ei ole staattinen subjekti lopputulosten ollessa ennalta määrättyjen keinojen rajoissa, vaan dynaaminen prosessi, jossa toimeenpanijat oppivat kuinka päästä yli ennalta-arvaamattomista onnistumisen esteistä. Prospektiivinen ja ennakoiva implementoinnin lähestymistapa pyrkii keskittymään ohjelmien suunnitteluun siten, että nii-

den epäonnistuminen olisi epätodennäköistä. Tämän vastakohta, takautuva retrospektiivinen näkemys, korostaa kykyä selvittää tilanteissa, joissa rakenteet murtuvat. Wildavskyn mukaan oppimis- tai evoluutionäkökulma yhdistää edelliset, jolloin tapahtuu samanaikaista sopeutumista ohjelman ja kokemuksen välillä.

Virtasen (1995, s. 256) organisaatioteoreettisessa lähestymistavassa implementoinnista vastaava agentti voi toimia myös poliittisena agenttina, joka tekee muutoksia politiikkaohjelmaan. Peruslähtökohtana kuitenkin on, ettei implementaatio muuta politiikkaohjelmaa, sen vahvistettuja päämääriä ja mahdollisiksi ensisijaisiksi määrättyjä keinoja tai näiden sidottuja tulosten arvioimisen arvojärjestystä. Implementaatiossa oppiminen ei tarkoita politiikkaohjelmien tavoitteiden muuttamista, vaan annettujen toimintamahdollisuuksien ja erilaisten tulosvaatimusten keskinäisyhteyksien oppimista implementaatioon sisältyvässä kontrollitoiminnassa.

## 2.5 Pohdinta

Muodostin analyysirungon avulla tutkittavalle ilmiölle top-down-teoriaan perustuen sen pääulottuvuuden, eli kategoriat (liite 1). Ilmiön toinen ulottuvuus, sen ominaisuudet, tulivat ilmi analyysirungon avulla tehdystä sisällönanalyysistä. Olen tässä pääluvussa pyrkinyt kuvaamaan analyysissä syntyneitä havaintoja implementaatioon liittyvistä teoreettisista käsityksistä. Implementaation ominaisuuksiksi voidaan analyysin perusteella todeta sen tietyissä olosuhteissa ilmenevää top-down- ja bottom-up-luonnetta, kommunikaatioteorian mukaisia piirteitä sekä organisaatioteorian ja governanssin varaan rakennettuja ominaisuuksia. Ilmiöön liittyi myös teorian kautta resurssiperusteisuutta.

Analyysin perusteella voidaan todeta toimeenpanotutkimusta vaivaava teoreettinen pluralismi sekä useimpien toimeenpanoa kuvaavien viitekehysten taustalla olevat ideologiat, olettamukset ja näkökulmien vaikutukset. Implementaatiotutkimuksen vallitseva empiirinen painotus lienee olleen syynä hieman hämäräksi jääneelle implementaation käsitteelle (Virtanen, 1994, s. 240).

Ennemmin kuin teoreettisesti huomioiden kaikki implementaatioon vaikuttavat tekijät, tulisi tutkijoiden huomioida, minkä kokonaisuuden toimeenpanoa on tutkimassa ja sen perusteella huomioida ne oleelliset tekijät, jotka kyseisessä prosessissa ovat perusteltuja. Tällainen lähes-

tymistapa edellyttää niin ikään tarkkaa onnistumisen mittareiden määrittelyä, joka on haasteellista. (Hill & Hupe, 2009, s. 73)

Teoriat tai niitä tukevat viitekehykset ovat selkeästi kulloistakin toimeenpanoa ympäröivien olosuhteiden tuotteita. Vaikka useita yrityksiä paradigman ja yleispätevän teorian pohjaksi on tehty, mutta tällaisen teorian yhä puuttuessa, en useiden tutkijoiden lailla nähnyt estettä lupaavampien ja sopivampien teoreettisten elementtien poimimiseksi tätä tutkimusta varten ja aiemman tutkimuskentän laajentamiseksi.

Kuten governanssin periaatteissa, Virtanen (1995) näkee implementaation tutkimuksessa tarpeettomana hallinnon ja politiikan toisistaan erottamisen. Sen sijaan empiirisen tutkimuksen tulisi antaa osoittaa, kumpaan ryhmään mikäkin ilmiö kuuluu. Kuten Virtasen näkemyksessä myös governanssin kautta katsottuna implementaatiotutkimus ei olisi oma tutkimushaaransa, vaan governanssitutkimuksen alahaara. Näin myös Virtanen näkee implementaatiotutkimuksen; toimeenpano tapahtuu organisaatioissa tai niiden joukossa, jolloin on perusteltua nähdä ainakin osan implementaation tutkimuksesta kuuluvan osaksi organisaatiotutkimusta. Implementaation tulisi kehittää organisaatioteoriaa, sillä hänen mukaan implementaatiota ei voi selittää ilman sen organisatorista toimintaympäristöä. Virtanen näkee artikkelissaan myös politiikan, hallinnon ja talouden teoriat yhdistäväksi perusteoriaksi organisaatioteorian. Tässä mielessä governanssi ja organisaation toiminta kuuluvat kiinteänä osana implementaation tutkimukseen.

Pohtiessani rajavartiolaitosta julkishallintoon kuuluvana organisaationa, syntyi luontainen liittymäpinta top-down-tutkimusperinteen mukaiselle asetelmalle, jossa voimakkaan hierarkisessa organisaatiossa strategian toimeenpano etenee organisaation tasoilla ylhäältä alaspäin ohjausvastuun ja kyvyn pysyessä tasojen yläpäässä. Mallissa rajavartiolaitoksen johto on kaiken keskipisteessä niin toimeenpanon kuin ohjelman muotoilun osalta. Mielestäni top-down-malli kuitenkin yksinkertaistaa turhan paljon toimeenpanoprosessia eikä huomio niitä erityispiirteitä, joita rajavartiolaitoskin edustaa. Toisaalta sitä ei voi mielestäni jättää myöskään huomiotta.

Vakuutuin analyysiä tehdessäni siitä, että julkishallintoon kuuluvan organisaation toimintaan liittyy luontevasti governanssin käsite. Tämä hallinnan käsite on mielestäni vielä osuvampi, kun huomioimme, että rajavartiolaitos on sisäiseltä järjestykseltään sotilaallinen. Governanssi ei kuitenkaan ole top-down-mallin suoranainen korvaaja, sillä sen näkökulma pureutuu ni-

menomaan organisaation toimintaan, eikä niinkään ulkoisiin tekijöihin. Luonnehtivathan viitekehysten luojatkin Hupe ja Hill (2006, s. 570) sitä keskialueen teoriaksi (middle-range theory), joka selittää ilmiötä rajoitetusta yrittämättä olla suuri kaiken kattava teoria (grand unifying theory). Analyysiluvussa esittämäni Multiple Governance Framework -viitekehys on näkemykseni mukaan varteenotettavin malli rakentaa strategian toimeenpanon viitekehystä rajavartiolaitoksen ympärille täydentäen sitä tekijöillä, jotka oleellisesti kuuluvat julkishallinnossa tapahtuvan toimeenpanon ilmiöön.

Tukeutuen johtopäätökseen toimeenpanon sidonnaisuudesta kulloiseenkin olosuhdeympäristöön kuvaillen seuraavassa luvussa rajavartiolaitoksen governanssiin liittyviä prosesseja strategian toimeenpanoon liittyen. Prosessien sitomiseksi governanssin käsitteeseen käytän MGF-viitekehystä. Kokonaisvaltaisen kuvan saamiseksi toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä avaan myös rajavartiolaitoksen strategisen toimintaympäristön.

### **3 STRATEGINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA GOVERNANSSI RAJAVARTIOLAITOKSESSA**

Kuvaan tässä luvussa lyhyesti rajavartiolaitoksen ominaispiirteitä, normatiivisia ja empiirisiä, teoreettisen viitekehysten muodostamisen tueksi. Tavoitteenani on luoda käsitys nimenomaisesti rajavartiolaitoksen puitteissa tapahtuvasta implementaation ilmiöstä ja auttaa tunnistamaan lukuisten tekijöiden joukosta ne, joilla on siihen oleellista vaikutusta. Kuten edellisen luvun pohdinnassa totesin, vaikuttavien tekijöiden arvioinnissa on oleellista ymmärtää myös toimintaympäristö, organisaation toiminta ja vallitsevat sosioekonomiset olosuhteet. Sen takia tässä luvussa kuvataan tiiviisti näkemys myös olosuhde- ja toimintaympäristöstä.

#### **3.1 Olosuhdeympäristö**

Olosuhdeympäristön arviointi perustuu pitkälti empiiriseen tietoon ja tässä tapauksessa rajavartiolaitoksen vuoden 2011 aloitettuun strategiapäivitykseen ja siihen liittyvään skenaariotyön materiaaliin. Skenaariotyöhön liittyen tehtiin laaja rajavartiolaitoksen johdolle (n=124) ja sidosryhmille (n=146) suunnattu kyselytutkimus toimintaympäristön ymmärtämiseksi ja keskeisten muutosajureiden määrittämiseksi. Kyselytutkimuksen tuloksiin (Fountain Park, 2011) tukeutuen olen määrittänyt rajavartiolaitoksen strategisen toimintaympäristöön vaikuttavat

merkittävimmät tekijät. Toimintaympäristö on pyritty kuvaamaan nimenomaisesti rajavartiolaitoksen merellisen roolin näkökulmasta. Tällä näkökulmalla on kuitenkin luonnollisesti sidos kokonaistoimintaympäristöön.

Rajavartiolaitoksen toimintaympäristöä kuvaa ehkä parhaiten jako kansainväliseen ja kansalliseen komponenttiin, jotka ovat kietoutuneet voimakkaasti toistensa ympärille. Rajavartiolaitoksen **kansainvälistyminen** on näkynyt sen jokapäiväisessä toiminnassa yhä enemmän. EU:n roolin korostuminen ja Suomen vahva asema sen rajaturvallisuuden kehittämisessä on ollut merkityksellistä. Luonnollisesti Suomella on rooli myös koko EU-alueen ulkorajavalvonnassa. Rajavartiolaitoksella on myös erittäin vahva rooli Itämeren alueen rajavalvontayhteistyön kehittäjänä monikansallisesti ja kahdenvälisesti. Meripelastustoimen osalta Itämeren allas edustaa erittäin vilkkaasti liikennöityä sisämerta, jonka alueella turvallisuuden taso on verrattain korkea, mutta merkittävän onnettomuuden riski on jatkuvasti olemassa.

Suomi on pitkään ollut **viranomaisyhteistyön** mallimaa ja se on vaalinut tätä perinnettä jo vuosikausia. Parhaita esimerkkejä rajavartiolaitosta koskevista yhteistyömuodoista ovat merellisten toimijoiden yhteistyö METO ja poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välinen PTR-yhteistyö. Viranomaisyhteistyö korostuu kamppailtavien ongelmien laaja-alaisuuden ja yhä tiukentuvien taloudellisten resurssien takia. Pitkälti erikoistuneet organisaatiot tarvitsevat myös laaja-alaisempaa tukea tilanteissa, joissa heillä itsellä ei ole edellytyksiä toimia. Rajavartiolaitoksella on myös pitkä yhteistyöperinne puolustusvoimien kanssa sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyen. Puolustusvoimauudistuksella on vaikutus myös rajavartiolaitoksen rooliin maanpuolustuksen kentässä.

**Voimavarat** ja niiden allokointi yhteiskunnassa vaikuttavat merkittävästi rajavartiolaitoksen toimintaan. Voimavarat ovat sidoksissa rajavartiolaitoksen toiminnan kaikkiin ulottuvuuksiin. Rajavartiolaitos kilpailee vähenevistä resursseista muiden viranomaisten kanssa tavoitteenaan turvata omien lakisääteisten tehtävien toteutus. Resurssien laskevasta trendistä johtuen joudutaan toimintaa tehostamaan ja tekemään tarvittavia voimavarasiirtoja ydinalueen toimintojen turvaamiseksi. Vähenevien voimavarojen myötä ovat viranomaiset joutuneet pohtimaan myös läsnäoloaan valtakunnan tietyillä alueilla. Tässä asetelmassa rajavartiolaitoksen rooli on korostunut harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa ja merellä.

Rajavartiolaitosta voi kuvata keskimääräistä teknisriippuvaisemmaksi valtion organisaatioksi. Perinteiseen hallintoviranomaiseen verrattuna rajavartiolaitoksella on merkittävä määrä eri-

tyiskalustoa, jonka varaan on rakennettu useita ydintehtäviä. **Teknologiaa** käytetään myös muiden viranomaisten tarpeisiin ja tukemiseksi. Rajavartiolaitoksen toimintaa tukevat nykyaikaiset tietojärjestelmät ja -verkot. Käytössä oleva teknologia mahdollistaa myös tuottavuus- ja suorituskykyparannuksia. Toisaalta korkea teknologia on useasti kallista ylläpitää ja altis haavoittuvuuksille lisäten myös kustannuksia ja monimutkaisuutta.

Rajavartiolaitoksen tehtäviä toimeenpaneva **henkilöstö** on luonnollisesti avainasemassa. Toimintaympäristön monipuolistuessa ja kompleksisuuden kasvaessa kasvaa myös vaatimukset henkilöstöä kohtaan. Resurssien vähentyessä vaikeutuu henkilöstön rekrytointi ja ydintoiminnot tulee kyetä toteuttamaan yhä vähemmällä henkilöstöllä. Henkilöstöön vaikuttaa merkittävästi myös vallitsevat sosioekonomiset olot.

**Ympäristöön liittyvät asiat** ovat viime vuosina nousseet korkeammalle myös rajavartiolaitoksen asialistalla. Suurempana ilmiönä ilmaston lämpeneminen ja siihen liittyvät ihmisten toiminta ja mahdolliset lieveilmiöt vaikuttavat makrotasolla. Mikrotasoksi voidaan luonnehtia rajavartiolaitoksen roolia esimerkiksi meriympäristön turvaamisessa. Rajavartiolaitoksella on osaltaan tärkeä rooli Itämeren suojelemisessa.

Yhteiskunnallisista ilmiöistä **median vaikutus** julkisen hallinnon toimintaan on kasvanut merkittävästi. Nopeasti toimiva sähköinen ja sosiaalinen media asettaa myös viranomaisen toiminnalle uusia vaatimuksia ja myös palveluntuottamistarpeita. Viranomaisten toimintaa tarkastellaan yhä kriittisemmin ja toiminnasta kannellaan lievemmin perustein. Vaikka yhteiskunta odottaakin julkisen vallan tarjoavan tarvittavat turvallisuuspalvelut, korostuu turvallisuusnäkökulman rinnalla entistä enemmän asiakaspalvelunäkökulma.

Nyky-yhteiskunta **verkottuu** nopeasti ja voimakkaasti. Toimintaympäristön kannalta on huomionarvoista, että verkostomaisempi toimintatapa lisääntyy myös viranomaisten toiminnassa tuoden muita toimijoita julkiselta ja kolmannelta sektorilta kokonaisturvallisuuden tuottajiksi. Tällainen laaja verkottuminen kuvastaa varmasti kaikkien yhteiskunnan resurssien tehokasta käyttöä. Tosiasiallisesti laaja verkottuminen aiheuttaa myös haasteita johtamisessa ja tuloksellisuuden mittaamisessa.

### 3.2 Rajavartiolaitos ja governanssi

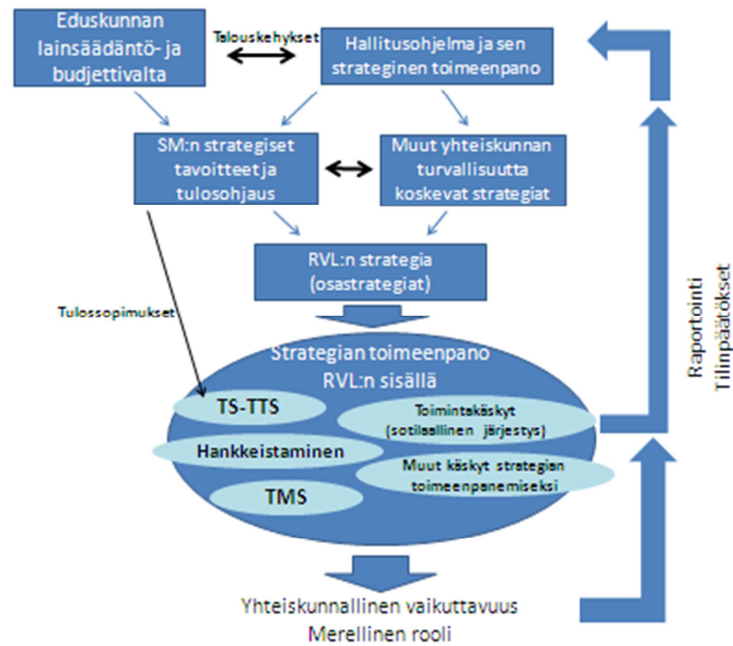
Rajavartiolaitos on julkisoikeudellinen organisaatio, jonka tehtävänä on käyttää julkista valtaa oikeussubjekteja kohtaan. Julkisen vallan käytöllä vaikutetaan yksityisten henkilöiden oikeusasemaan hallintopäätöksillä tai kohdistetaan näihin tosiasiallisia hallintotoimenpiteitä. Tätä tehtävää varten rajavartiolaitoksen toimenkuvasta, toimivallasta, on säädetty sitä koskevissa säädöksissä. Rajavartiolaitoksen toimintaa säätelevät siis kansalliset säädökset, mutta myös ylikansalliset EU-oikeuden piiriin kuuluvat direktiivit ja asetukset, joilla on välittömiä oikeusvaikutuksia rajavartiolaitoksen toimintaan. Rajavartiolaitoksen toiminta on yleisen ja erityisen laillisuusvalvonnan piirissä. Toiminnan edellyttämät resurssit myöntää budjettivaltaa käyttävä eduskunta. (PeL 731/1999, Helsingin yliopisto, julkisoikeuden www-sivut)

Rajavartiolaitoksen tehtävistä on säädetty eduskunnan säätämällä lailla. Rajavartiolaitoksen pääasiallisena tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos suorittaa sille erikseen laissa säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteeseen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä, tukee terveystoimea sairaankuljetuksin sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos on meripelastustoimen johtava viranomainen koordinaatio- ja yhteensovittamisvastuineen. (LRVL 578/2005 ja meripelastuslaki 1145/2001)

Rajavartiolaitoksen sisäisestä järjestyksestä on niin ikään säädetty lakitasoisella säädöksellä (557/2005). Tämän lisäksi rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavat sisäiset määräykset, pysyväisasiakirjat. Pysyväisasiakirjat ovat hallintonormeina tarkoitettu vain hallinnon sisäiseen ohjaukseen eikä niillä näin ollen ole yleistä vaikutusta hallinnon ulkopuolisiin oikeussubjekteihin ilman lakitasoisen säädöksen antamaa säätämisvaltuutusta. (RVLPAK A.1, s. 1)

Rajavartiolaitoksen toimintaan liittyy kiinteästi julkishallinnon ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä, joka on oleellinen osa viraston kaiken toiminnan implementaatiota. Kuvassa 4 olen esittänyt valtion toiminnan ohjausjärjestelmän ja näkökulman sen sidonnaisuudesta rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoon.





Kuva 4. Valtion toiminnanohjausjärjestelmä rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Sijoittaakseni kuvassa 4 havainnollistetun toiminnanohjausjärjestelmän governanssin teoreettiseen viitekehykseen, joudun avaamaan Multiple Governance Framework -viitekehystä (MGF) syvällisemmin, mitä luvun 2 sisällönanalyysissä esitin. Tunnistaakseni rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoprosessiin kuuluvat oleelliset toimijat eri toiminnan tasoilla, niiden toiminnan laajuuden sekä oleelliset toimintatilanteet, pyrin vastaamaan seuraavaksi MGF-viitekehyksen esittämiin kysymyksiin. Tunnistamalla oleelliset toimijat ja toimintatilanteet, voidaan myös arvioida, mitkä toimeenpanoon liittyvistä lukuisista implementaatioon vaikuttavista tekijöistä ovat relevantteja juuri tässä yhteydessä. Tämän tutkimuksen tehtävän ollessa jatkotutkimuksen ohjaaminen soveltuvan teoreettisen taustan avulla ja hypoteesin muodostuksella oikeaan suuntaan, ei laajemman empiirisen aineiston kerääminen ollut mielekästä. Laajempi MGF-viitekehyksen mukainen analyysi on siis jatkotutkimuksen tehtävä.

MGF-viitekehys linkittää toimeenpanoprosessin tutkimuksen governanssin käsitteeseen. Viitekehyksen yhteisen huomion kohteena on toiminta instituutioiden sijaan. Se yhdistää vertikaalisen ja horisontaalisen näkemyksen eritellen analyysin tasoja ja erotellen empiiriset ja normatiiviset kokonaisuudet toisistaan. (Hill & Hupe, 2006, s. 561)

MGF-viitekehyksen moniulotteisuutta voidaan käyttää implementaatioprosessiin osallistuvien ja siihen vaikuttavien tahojen tutkimiseen. Sen moniulotteisuus korostaa viitekehyksen sisäistä ominaisuutta joukosta tekijöitä, jotka määrittävät hallitsevien toimijoiden toimenpiteet. Hill ja Hupe (2009, s. 129) esittävät tämän päivän toimeenpanon tutkimisen olevan ennen kaikkea

governanssitutkimusta. Governanssin teoriaa voidaan käyttää käsitteellistettäessä julkisen hallinnon (government-in-action) moniulotteista luonnetta (kts. kuva 4). Useat määritelmät viittaavatkin O'Toolen muotoilemaan ajatukseen, jossa governanssin käsitteellistämällä tavoitellaan toiminnan monitasoisuuden ja suorituskyykyyn vaikuttavien muuttujien täydellistä ymmärtämistä (O'Toole 2000, s. 276; Hill & Hupe 2009, s. 14).

Mielenkiintoisen tämän päivän governanssin käsitteen käytöstä tekee sen laaja-alaisuus. Liikuttaessa pois päin ajattelumallista, jossa hallintoa ajatellaan yksittäisenä paikkana, voidaan governanssin konseptin avulla kiinnittää huomiota relevantteihin hallinnan muotoihin. Toimijoina ovat tällöin julkishallinto, mutta myös yritykset ja julkishallinnon ulkopuoliset toimijat (Hill & Hupe 2009, s. 101). Tämä sama jako liittyy niin ikään rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoon liittyvään toimijaympäristöön ja verkottuneisuuteen.

Kuten analyysiluvussa tuotiin MGF:n osalta esille, tarkasteltaessa eri toimijoiden roolia implementaatioprosessissa asettaa MGF-viitekehys seuraavat kysymykset: Kuka toimii ja missä, tehden mitä, missä laajuudessa ja miten? Jokainen kysymys viittaa osaan strategiaprosessin rakenteesta, kun se on sijoitettu moniulotteiseen julkishallinnon (government-in-action) kenttään. Seuraavaksi avataan, mitä MGF-viitekehyksessä ymmärretään kyseisillä kysymyksillä ja liitetään kysymykset rajavartiolaitoksen toimeenpanoprosessin käsitteistöön.

Kuka-kysymyksellä tarkastellaan toimijoita, jotka Hill ja Hupe (2009) määrittelevät yksilöksi tai ryhmäksi, jotka toimivat yhtenäisenä toimijana. He esittävät, että kysymys hallitsevasta toimijasta on todettava empiirisesti. Missä-kysymyksellä viitataan hallinnollisiin kerrostuksiin, toimintapaikkoihin, jotka ovat formaaleja, legitiimejä poliittis-hallinnollisia instituutioita pitäen myös sisällään edustavia osia tiettyine alueellisine kompetensseineen. Se viittaa myös vertikaalisella julkisen hallinnon suoralla sarjaan kohtia, joissa toimijat osallistuvat tiettyyn strategiaprosessin vaiheeseen.

Koska kuka-kysymykseen vastaaminen edellyttää laajempaa empiiristä selvittelyä, totean tässä yhteydessä turhan operationalisoinnin välttämiseksi vain yleisesti avaintoimijat, joiden täsmäntäminen ja roolin syvällisempi tutkiminen on empiirisen jatkotutkimuksen tehtävä. Toimijoina ovat luonnollisesti strategian toimeenpanija rajavartiolaitos. Sisäasianministeriö (valtionneuvosto) ja eduskunta antavat rajavartiolaitoksen toiminnan edellyttämät määrärahat ja osoittavat myös tarvittavan toimivallan tehtävien toteuttamiseksi. EU:n rooli tulee huomioida suurempien ylikansallisten strategioiden ja politiikkaohjelmien (EU:n meripolitiikka,

OSA-asiat) ja EU-lainsäädännön osalta. Merellisen roolin näkökulmasta tulee niin ikään huomioida muut merelliset toimijat sekä vapaaehtoisjärjestöt, joilla kaikilla on merkitystä strategian lopputuloksen saavuttamisessa.

Missä-kysymyksellä voidaan tuoda esille useita hallinnollisia kerrostumia ja toimintapaikkoja, joissa strategian toimeenpanoon vaikutetaan. Ylimpinä tasoina voidaan pitää EU:a ja eduskuntaa. Tämän alapuolella on valtioneuvosto ja ministeriötaso. Vaikka rajavartiolaitos on toimeenpaneva viranomaismuodostaa näin ollen virastotason toimintapaikkana, on rajavartiolaitoksen johtoesikunnalla kaksoisrooli sisäministeriön rajavartio-osastona. Tällä on selkeä vaikutus vastattaessa seuraavaan mitä-kysymykseen. Alimman hallinnollisen tason muodostavat rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ja niiden esikunnat ja alaiset yksiköt. Pohdittaessa toimintapaikkoja, on myös huomioitava valtioneuvoston asettamat neuvottelukunnat, kuten meripelastustoimen neuvottelukunta. Vastattaessa missä-kysymykseen halutaan nimenomaisesti laajentaa näkemystä poliittis-hallinnollisen järjestelmän ulkopuolelle, jotta oleelliset toimeenpanoprosessiin vaikuttavat muuttujat saadaan huomioiduksi.

Mitä-kysymyksellä viitataan toiminnan tasoihin (action level). Kuten aiemmin on esitetty, Hill ja Hupe näkevät governanssin muodostuvan kolmesta laaja-alaisesta toiminnasta, joita kutsutaan perustavaksi (constitutive), suuntaavaksi (directional) ja operationaaliseksi (operational), joihin liittyy yhdistelmä toimintaolosuhteiden luomisesta, suunnan antamista ja asioiden aikaansaamista. Jokaista edellä kuvattua governanssiin kuuluvaa toimintaa voidaan periaatteessa toteuttaa kenen tahansa toimijan toimenpitein, jolloin syntyy myös MGF:n sisäkkäisyyden luonne. (Hill & Hupe, 2009, s. 126). Eri toiminnan tasoja voidaan toteuttaa hallinnollisesta kerroksesta riippumatta hallinnon eri tasoilla (Hill & Hupe, 2006, s. 563).

Kun vastataan mitä-kysymykseen, ovat keskiössä näkemykset toimintaolosuhteiden luomisesta (constitutive), suunnan antamisesta (directional) ja asioiden toimeenpanossa (operational). Valtion tulohjausjärjestelmään liittyy kiinteästi hallinnonalojen ja virastojen itsenäinen toimintavapaus, mutta samanaikainen tulosvastuullisuuden ja kustannustietoisuuden korostaminen. Yksinkertaisesti voidaan todeta jo perustuslain muotoilevan julkisen hallinnon rakenteen, muodostaen näin valmiin toimintaolosuhteen hallinnonaloille ja virastoille toimia. Päätettäessä strategian toimeenpanoon liittyvistä toimintaolosuhteista puhutaan jo ministeriötasasta ja näin ollen myös rajavartio-osastosta. Rajavartio-osaston ollessa myös viraston johtoesikunta on sillä merkittävin osuus suunnan antamisessa (strategian muotoilussa) toimeenpaneville merellisille hallintoyksiköille, merivartiostoille, vartiolentolaivueelle ja raja- ja merivartio-

koululle. Suunnan antamisen tasolla huolehditaan yleisten toimintaohjeiden laatimisesta (general rule setting) ja toimintavaihtoehtojen suunnittelusta (mission formulation). Toimeenpanoon liittyvästä suunnan antamisesta huolehditaan hankkeistamisella, tulos-, toiminta- ja taloussuunnittelulla, resurssien käytön määräyksillä tulo- ja menosäännöissä (TMS) ja operatiivista toimintaa koskevissa toimintakäskeissä. Hankkeiden omistus on yleisimmin rajavartiolaitoksen esikunnassa, mutta toimeenpanoon liittyvät kiinteästi muun muassa merivartiostot. Edellä kuvatussa tilanteessa menevät hallinnolliset kerrostumat (administrative layer) ja toiminnan taso (action level) ristiin. Ylempi hallinnollinen taso, tässä tapauksessa rajavartiolaitoksen esikunta, toimii operationaalisen governanssin tasolla halliten toimintalinjoja (managing trajectories) ja organisaatioiden välisiä suhteita (managing relations).

Kysyttäessä, missä laajuudessa, viitataan aiemmin mainittuihin toimintatilanteisiin (action situations). Edellä eritellyillä kolmella toiminnan tasolla on tietty oma muotonsa riippuen toimeenpanoprosessin kohdasta, jossa havainnot tehdään. Hill ja Hupe määrittelevät kohdan toimintatilanteena. Riippumatta tarkasteltavasta hallinnon tasosta, voi tutkija havaita tiettyjä toimintoja, jotka vaihtelevat laajuudeltaan (action scale) yksilöiden välisestä toiminnasta organisaatioiden väliseksi.

Määriteltäessä laajuutta, voidaan esittää kysymys yksilöiden välisestä ja organisaation välisestä ja sisäisestä toiminnasta. Yksilöiden välinen toiminta muodostuu ainakin governanssin kahdella eri tasolla, suuntaavalla (directional) ja operationaalisella (operational). Suuntaavalla tasolla laaditaan muun muassa viraston ja ministeriön väliset tulossopimukset. Operationaalisella tasolla käyvät hallintoyksiköiden komentajat tulosneuvottelut viraston päällikön kanssa. Tässä yhteydessä on tuotava myös esille asioiden valmistelu- ja esittelykäytäntö, joka päällikköjärjestelmän myötä kulminoituu usein esittelijän ja päätöksen tekijän vuorovaikutukseksi. Kollegiaalisen päätöksenteko- ja asianvalmistelutavan sijaan asiat valmistellaan pienellä virkamiesjoukolla ja päätökset tehdään vielä keskitetympin. Tällöin yksilön vaikutus toiminnan eri tasoilla on huomattava.

Operationaalisen tason viimeisenä yksilöiden välisenä toimintana voidaan pitää asiakaskontaktia, joka saattaa liittyä meripelastukseen tai tosiasialliseen hallintotoimeen. Yksilötasolla kohdataan usein myös sidosryhmien edustajia ja mediaa. Vaikka varsinainen puheenaihe olisikin itse organisaation toiminta, on yksilöllä merkitystä tämän kuvan välittämisessä. Edellä kuvatun perusteella ei voi vähätellä yksilön (individual) merkitystä toimeenpanoprosessiin. MGF-viitekehyksen mukaan yksilö voi vaikuttaa toiminnan eri tasoilla muuttaen strategiapro-

sessin sisältöä ja viimekädessä lopputulosta. Tämä sisäänrakennettu MGF-viitekehyksen ominaisuus on merkittävä etu verrattuna perinteiseen vertikaaliseen ja hierarkkiseen top-down-malliin, joka yksinkertaistaa prosessin erillisiin vaiheisiin.

Organisaatioiden väliseksi toiminnaksi voidaan lukea muun muassa toimeenpanevan viraston kanssakäyminen eri tasoilla, kuten eduskunnassa (säädösvalmistelu ja lobbaus), valtioneuvostossa (ministeriöt) ja operationaalisella tasolla muiden virastojen kanssa (yhteistoiminta). Virastojen väliseen yhteistoimintaan liittyen on usein määritelty melko yksiselitteiset yhteistoiminnan tasot, joissa valtakunnallinen taso kuuluu yleensä rajavartiolaitoksen esikunnalle ja alueellinen ja paikallinen taso hallintoyksiköille sekä sen alaisille yksiköille.

Kysyttäessä miten, viitataan ominaisuuteen, jota voi kuvailla poliittishallinnollisena ammattitaitona. Kysymys ei viittaa keino-lopputulossuhteeseen, vaan MGF tarkoittaa tällä inhimillisen edustuksen laatua. Samassa tehtävässä toimivat eri yksilöt voivat suorittaa samankaltaisen tehtävät eri tavalla. Riippuvuus toimijoiden, toimenpiteiden ja toimintakohtien välillä ovat MGF:ssä luonteeltaan empiirisiä ja näin ollen edellyttää tarkempaa empiiristä tutkimista. (Hill & Hupe, 2009, s. 127) Rajavartiolaitoksen viitekehyksessä tämä tarkoittaa strategian toimeenpanoon osallistuneiden avainvaikuttajien tekemien ratkaisujen selvittämistä ja päätösten perusteiden tunnistamista.

Pureuduttaessa miten-kysymykseen merellisestä näkökulmasta, tulee huomioida olemassa olevat kaksi merivartiostoa, vartiolentolaivue ja raja- ja merivartiokoulu, joilla on hallintoyksiköinä itsenäinen asema toimintansa suunnittelussa strategian tavoitteiden mukaisesti. Merivartiostoilla on myös alaisuudessaan samankaltaisia yksiköitä, joiden toiminnan tulisi tukea yhteistä tavoitetta.

### 3.3 Pohdinta

Toimintaympäristö muodostaa osan vallitsevasta reaali maailmasta. Toimintaympäristön kuvauksessa esitin rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon kannalta oleellisesti vaikuttavat ympäristötekijät. Osa ympäristötekijöistä on sidoksissa myös strategiaprosessiin liittyvän governanssin kanssa. Erityisen oleellista ympäristötekijöiden määrittelyssä on sellaisten tekijöiden huomioiminen, joilla on vaikutusta rajavartiolaitoksen toimintaan sen eri tasoilla, niiden kuitenkin sisältämättä tekijänä varsinaista governanssin tulkitsemää toimintaa. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa teknologia ja ympäristöön liittyvät asiat. Kiinteästi governanssiin

liittyviä ympäristötekijöitä ovat kansainvälistyminen, viranomaisyhteistyö, voimavarojen osoittaminen, verkottuminen ja henkilöstö.

Rajavartiolaitoksen strategiaprosessin ja julkishallinnon sitominen MGF-viitekehukseen mahdollistaa arvioinnin prosessiin vaikuttavista tekijöistä. MGF-viitekehys mahdollistaa myös prosessiin liittyvän laaja-alaisemman tulkinnan toiminnan laajuuden ja toimintatasojen osalta hallinnollisesta tasasta riippumatta. Toimeenpanoprosessiin vaikuttavat tekijät voidaan löytää siis toimijoihin, toimintapaikkoihin, toiminnan laajuuteen ja tasoon sekä inhimillisen edustuksen laatuun liittyen. Nämä tekijät olen kuvannut seuraavassa luvussa.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa analysoitu aineisto tukee käsitystä, jossa yksittäisen teorian ei voida katsoa kuvaavan implementaation monimutkaista ilmiötä riittävästi. Ilmiön kuvaamiseksi tarvitaan laajempi näkökulma, joka huomio toiminnan kohteena olevan ilmiön, toimintaympäristön ominaisuudet, julkishallinnossa olevat luonteeltaan pysyvät prosessit sekä strategian laatijan ja itse toimeenpanevan viraston kykyihin liittyvät seikat. Tämä näkökanta on ohjannut tutkimuksen yhdistelemään varteenotettavia teorioita ja laatimaan niistä juuri tähän tilanteeseen parhaiten soveltuvan ja ymmärrystä kasvattavan teoreettisen alustan.

Tässä luvussa kokoan johtopäätöksiksi aiemmissa luvuissa määrittelyn toimintaympäristön ja MGF:n ohjaaman rakenteen avulla sisällönanalyysin perusteella ilmi tulleet ilmiöön liittyvät tekijät. Johtopäätökset olen muodostanut tutkimusasetelmassa osoitetulla tavalla abduktiivisesti yhdistelemällä teoriaa ja ilmiöön liittyviä todennäköisimpiä olettamuksia ympäristöstä ja vaikuttavista tekijöistä.

### 4.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkimus eteni selvittämällä sisällönanalyysin keinoin valitusta lähdemateriaalista implementaation teorioiden oleellinen sisältö, jonka perusteella muodostettiin käsitys teorioista ja niiden soveltuvuudesta nyt esitettyyn käyttötarkoitukseen. Pyrin kuvaamaan teoriapohjan kattavasti analyysiluvussa, antaakseni käsityksen siitä moninaisuudesta, joka toimeenpanotutkimuksen kentässä vallitsee.

Analyysin yhteydessä kävi erittäin nopeasti selväksi yksittäisen teorian muodostuneen kulloissakin toimintaympäristössä ja juuri tietyn tyyllisen toimeenpanon tutkimiseksi. Yleispatēvān teorian löytäminen osoittautui näin ollen mahdottomaksi ja monet tämän päivän tutkijat ovatkin tulleet tulokseen, jossa implementaation kattava ja laaja-alainen tutkiminen edellyttää teorioiden yhdistelyä ja tutkittavan kohteen erityispiirteiden huomioimista.

Tällä perusteella, huomioiden rajavartiolaitoksen erityinen rooli julkisessa hallinnossa ja sisäisen järjestyksen ollessa sotilaallinen, katsoin parhaaksi luoda rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoa kuvaavan teoreettisen viitekehysten, hypoteesin. Hypoteesin muodostamiseksi oli oleellista selvittää rajavartiolaitoksen rooli julkisessa hallinnossa, jonka tein governanssin keinoin sekä kuvata se olosuhdeympäristö, jossa strategian toimeenpano tapahtuu.

Tutkimuksen toteuttamiseksi muotoilin seuraavat tutkimuskysymykset:

Pääkysymys:

- Minkälainen viitekehys tukee rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon tutkimusta?

Alakysymykset:

- Miten implementaatio ja siihen vaikuttavat tekijät ymmärretään eri teorioissa?
- Mitkä erityiset tekijät ja teoreettiset suuntaukset vaikuttavat strategian toimeenpanoon rajavartiolaitoksessa?

Vastatakseni tutkimuksen pääkysymykseen muotoilin sitä tukevat kaksi alakysymystä. Ensimmäiseen alakysymykseen pyrin vastaamaan tehdyn sisällönanalyysin avulla. Analyysin tulokset on selostettu luvussa kaksi. Oleellisina huomioina oli varsinaisen implementaatiota kannattelevan kokonaisvaltaisen teorian puute. Samanaikaisesti oleellista oli ymmärrys siitä, että toimeenpano ei tapahdu steriilissä ympäristössä vaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa sen kanssa. Tähän näkemykseen perustuu myös viitekehysten sitominen kulloinkin vaikuttavaan toimintaympäristöön. Analyysin myötä syntyi myös käsitys, jossa erityisesti julkisessa hallinnossa tapahtuvaa toimeenpanoa auttaa ymmärtämään governanssiin liittyvät näkemykset. Tällä perusteella asemoin näkemykseni rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoprosessista governanssin viitekehykseen Multiple Governance Frameworkin avulla.

Tutkimuksen pääkysymykseen olen esittänyt vastauksen raportin alaluvussa 4.2, jossa esittelin rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon viitekehysten. Viitekehystä voi ehkä parhaiten kuvata top-down-tutkimusperinteen byrokraattiselle organisaatiolle sopivien tekijöiden piirinä, joka asemoituu julkishallinnossa governanssin periaatteiden mukaisesti. Viitekehys on kiinteässä yhteydessä vallitsevaan olosuhdeympäristöönsä.

Arvioitaessa, mitkä erityiset tekijät vaikuttavat rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoon, tulee organisaatio sijoittaa julkishallinnon toimintaympäristöön ja siinä vallitsevaan governanssiin. Tätä kautta voidaan johtaa useat viitekehyksessä olevat tekijät ja ymmärtää eri tasojen ja toiminnan laajuuden vaikutukset prosessiin. Luodussa viitekehyksessä on tukeuduttu pitkälti luvussa kaksi määriteltyihin käsitteisiin, jotta lisämäärittelyn tarvetta vähennettäisiin jatkotutkimuksessa. Tekijöillä on varmasti eniten yhtymäpintoja top-down-tutkimukseen, mutta myös toimeenpanon kommunikaatiomallilla on roolinsa viitekehyksessä ennen kaikkea sen dynaamisuuden ja palautemekanismin osalta. Top-down-tutkimusperinteellä on mielestäni yhä paikkansa tutkittaessa erityisesti julkishallintoon liittyviä toimeenpanoprosesseja.

En näe rajavartiolaitosta kuitenkaan laajemmin kommunikaatiomallin mukaisena organisaationa, jossa toiminta perustuu ensisijaisesti viestien kulun risteyksessä olemiseen ja niiden sisällön tulkintaan. Bottom-up-luonteenpiirteet nousevat varmasti eniten esille liittyen sosioekonomisiin oloihin, verkottumiseen ja julkiseen tukeen. Ruohonjuuritasolla toimii tänä päivänä muun muassa vapaaehtoisjärjestöjä, joiden rooli alhaalta ylöspäin vaikuttamisessa ei ole yhdentekevä. Myös päällikköjärjestelmään kuuluvalla valmistelijan suurella roolilla on bottom-up-tutkimusperinteeseen kuuluvia piirteitä. Nämä piirteet voidaan kuitenkin analysoida ja selittää MGF:n avulla.

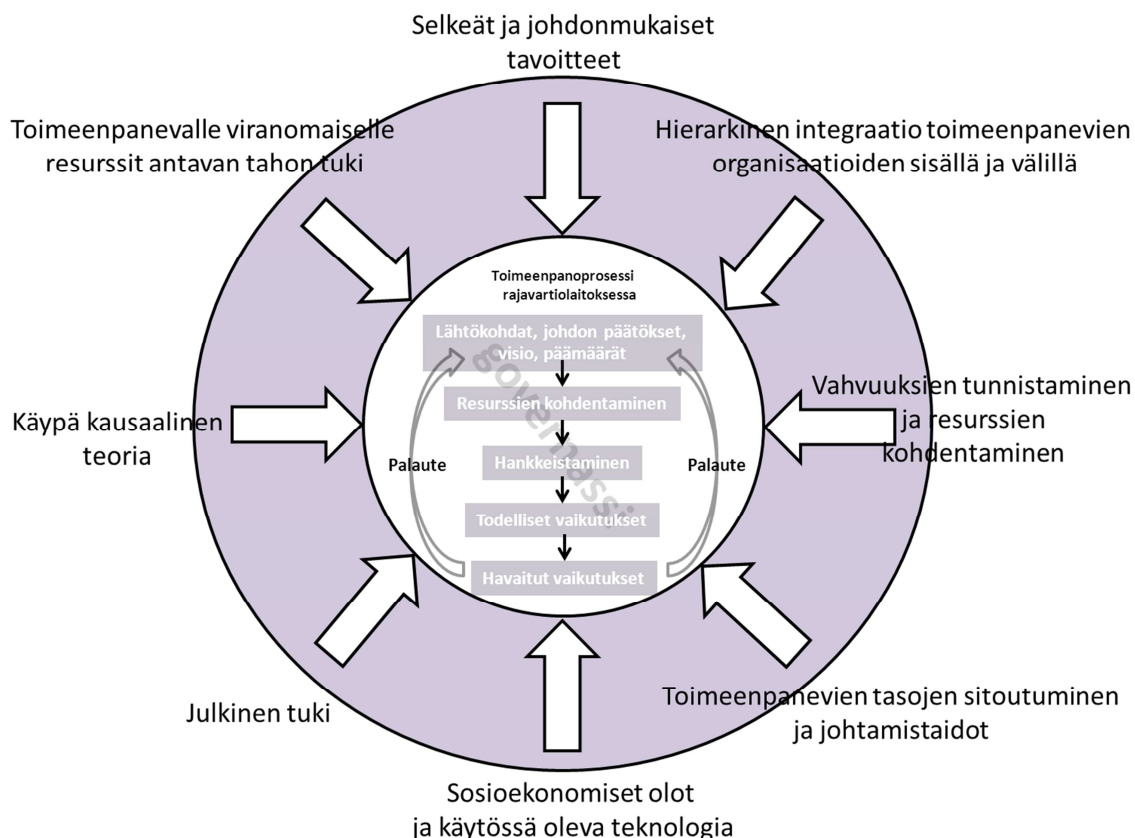
MGF-viitekehys muodostaa perustavaa laatua olevan rungon rajavartiolaitoksen strategiaprosessissa tapahtuvan inhimillisen toiminnan tulkinnaalle. Viitekehys osana nyt muodostettua mahdollistaa monimutkaisen prosessin laaja-alaisemman käsittelyn perinteiseen top-down- tai bottom-up-malliin verrattuna. Kuvassa viisi esitettyä viitekehystä ei siis tule käyttää yksinäänä tutkimusta tukevana teoreettisena alustana, vaan se tulee aina asemoida MGF-viitekehysten avulla kulloiseenkin toimintaympäristöön. Toimintaympäristö toimii niin ikään monien toimintaa kuvaavien muuttujien selittäjänä, mutta erityisesti niiden, jotka eivät kuvaa varsinaista governanssin alaista toimintaa.



## 4.2 Implementaatio ja rajavartiolaitos

Asemoin luvussa kolme rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon julkishallinnossa käyttäen Hill & Hupen (2009) muodostamaa Multiple Governance Framework -viitekehystä. MGF:n avulla kyettiin määrittelemään toimeenpanoprosessiin liittyvät avaintoimijat, toimintapaikat ja toiminnan laajuus organisaation ja yksilön tasolla. Tässä luvussa esitetyn viitekehysten avulla on mahdollista tutkia toimeenpanoa laaja-alaisesti niin MGF:n perustavan (Constitutive), suuntaavan (Directional) ja operationaalisen (Operational) governanssin tasoilla, mutta myös implementaatioon vaikuttavien, governanssin ulkopuolisten ilmiöiden osalta. Malli ottaa huomioon myös toiminnan laajuuden systeemin, organisaation ja yksilön näkökulmasta, kuten alaluvussa 3.2 osoitettiin. Asemoitaessa toimeenpanon viitekehystä MGF-viitekehyksessä toisesta näkökulmasta, saattaa se tuoda tai poistaa joitain vaikuttavia tekijöitä riippuen niiden kyvystä vaikuttaa implementaatioon analysoitavalla tasolla.

Helpottaakseni viitekehysten käyttöä jatkotutkimuksessa selvitän, mikä merkitys kullakin sen tekijöistä on toimeenpanolle ja miten sitä tulkitaan sen avulla toteutetussa tutkimuksessa. Käsitteellistän yleisesti sen oleelliset tekijät rajavartiolaitoksen merellisestä näkökulmasta. Kutenkin tekijää, jolla on liittymäpinta governassiin, voidaan tarkastella MGF:n kautta arvioiden tekijän merkitystä MGF:n eri tasoilla tai pohtien näiden välisiä suhteita ja riippuvuuksia. Viitekehys on havainnollistettu kuvassa viisi.



Kuva 5. Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon viitekehys.

Rajavartiolaitos on luonteeltaan hierarkkinen julkisoikeudellinen byrokratia, jota kuvaa omalla tavallaan top-down-tutkimusperinteen mukainen toimeenpanoprosessin vaiheistettu vertikaalinen malli. Top-down-malli ei kuitenkaan tarjoa tarkastelumekanismeja tilanteisiin, joissa yksilö tai organisaatio voi toimia hallinnon eri tasoilla (vrt. esim. RVLE vs. SM:n rajavartiolaitos). Kuten MGF esittää, voi yksilö tai organisaatio toimia hallinnon eri tasoilla tehden vaikutuksen osalta laajuudeltaan eritasoisia ratkaisuja. Luonnollisesti toiminnan painoarvossa ja merkityksessä saattaa olla eroja kulloisestakin toiminnan tasosta riippuen.

Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon viitekehyksessä esitetty ydin, toimeenpanoprosessi, on pitkälti laitoksen sisäinen ja tapahtuu governanssin suuntaavalla (directional) sekä operationaalisella (operational) tasolla. Strategiassa julkaistut päämäärät pilkotaan hankkeiksi, joille on osoitettu resurssit, vastuuhenkilöt ja aikataulu. Hankkeet jalkautetaan rajavartiolaitoksen sisällä hallintoyksiköihin tulosjohtamisen keinoin. Vaikka kuvassa toimeenpanoprosessi on yksinkertaistettu vaiheistetuksi, tulee sen perimmäinen moniulottuvuus ymmärtää MGF:n kautta.

Viitekehyksessä ilmaistut lähtökohdat-käsitteen voi laveasti ymmärtää rajavartiolaitokselle resurssit ja toimivallan antavan tahon toimina, joita ovat valtionhallinnon tulohjaus, hallitusten strategia-asiakirjat ja politiikkaohjelmat sekä rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavat kattostrategiat. Näiden mekanismien toimintaa ohjaavat governanssin periaatteet ja luvussa 3.2 esitetyt hallinnan tasot. Käsitteellä voidaan ymmärtää myös viraston sen hetkistä tilaa organisatorisesti, teknisesti ja henkisesti. Tämä tila tulee toimeenpanoa tutkittaessa kuvata. Rajavartiolaitoksen toimeenpanoprosessia kuvaavat myös oppiminen ja palaute. Toimintaympäristöä on seurattu aktiivisesti ja strategiaa päivitetty sen mukaisesti. On kuitenkin huomioitava, että päivityksissä strategiset tavoitteet ja visio ovat pysyneet lähes muuttumattomina, mikä on oleellista kuvattaessa prosessin dynaamista ja organisaation oppivaa luonnetta.

Toimeenpanossa onnistumiseen liittyen on mielestäni oleellista eritellä todelliset (outputs) ja havaitut vaikutuksen (outcomes) tosiasiallisten tulosten määrittämiseksi. Käytännössä tämä toteutuu valtionhallinnon tuloksellisuuden mittaamisessa, jossa peruskriteereinä ovat toiminnallinen tuloksellisuus (outputs) ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus (outcomes). Tämä erottelu on myös julkishallinnon tulohjauksen peruslähtökohtia. Myös ei-toivottujen vaikutusten arviointi kuuluu tuloksellisuuden arvioinnin piiriin. Tämä tulee huomioida arvioitaessa strategian toimeenpanossa onnistumista.

Kuten olen aiemmin osoittanut, painottuu MGF-viitekehys toiminnan tulkitsemiseen governanssin ilmiössä. Toimeenpanoprosessiin vaikuttavat ulkopuoliset tekijät voidaan analysoida governanssin mallin ulottuvuuksien kautta siinä määrin, kun ne ovat sidoksissa siihen toiminnallisesti. Tällöin tulee huomioida MGF:n matriisimainen rakenne ja toiminnan luonne matriisin eri kohdissa. Tekijöiden kohdalla tulee esittää MGF-viitekehykseen liittyvät oleelliset kysymykset: Kuka, mitä, missä ja missä laajuudessa sekä miten. Jos kyseessä on tekijä, jolla ei ole sidosta prosessiin kuuluvaan toimintaan, jota MGF-viitekehys tulkitsee, arvioidaan se puhtaasti ulkopuolisena erillisenä tekijänä. Viitekehyksessä tällaisia tekijöitä ovat toimintaympäristöön liittyvät sosioekonomiset olot, julkinen tuki ja itse strategian tavoitteisiin liittyvään ongelman ratkaisuun tähtäävä kausaalinen teoria. Miksi tekijöiden piiriin on sitten valittu muuttujia, jotka eivät ole johdettavissa MGF-viitekehyksen kautta? MGF kuvaa ensisijaisesti toimintaa ja vaikka toiminta tapahtuisi tietyssä ympäristössä se voi olla luonteeltaan sellaista, ettei siihen governanssin keinoin voi vaikuttaa. Tämä koskee myös sitä ydinongelmaa, jonka ratkaisemiseksi strategia ylipäättään toimeenpannaan. Lisäksi rajavartiolaitoksessa tapahtuva toimeenpano on yhdistelmä governanssia ja top-down-teorian kuvaamia tekijöitä, jolloin niiden huomioiminen rakennetussa viitekehyksessä on olennaista.

Seuraavaksi avaan ja käsitteellistän viitekehyksen ulkokehällä olevat tekijät.

**Hierarkkinen integraatio** toimeenpanevien organisaatioiden sisällä ja välillä käsitetään rajavartiolaitoksen hallintorakenteina ja verkottumisena muihin toimijoihin. Muina merkittävänä toimijoina voidaan mainita EU, Frontex sekä muut kansalliset turvallisuusviranomaiset. Hierarkkisuutta organisaation sisällä kuvaa hyvin päätöksen tekoon liittyvä päällikköjärjestelmä, vaikkakin valmistelijan rooli päätöksen sisällössä on merkittävä. Operationalisoitaessa tätä tekijää, tulee siihen liittyvät veto-pisteet ja niiden merkitykset määritellä. Veto-pisteet liittyvät esimerkiksi yhteistoimintatilanteisiin, joissa projektin rahoitus on toisen viraston vallan alla tai ongelmaan liittyvä päätöksenteko tapahtuu kollegiaalisesti (esimerkiksi ulkorajarahastohankkeet, neuvottelukunnat, valtioneuvosto jne.).

Marssijärjestyksen tulee olla selvä organisaatioiden välillä. Tämä liittyy esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuus strategian kaltaisiin hallinnon alat ylittäviin ohjelmiin. Institutionaalisessa lähestymistavassa implementaatioon liittyen tunnustetaan, että organisaatioiden välillä ja sisällä on eturistiriitoja käytettävien strategioiden, jaettavien resurssien ja tavoitteiden suhteen (vrt. painopisteet rajavartiolaitoksen sisällä ja hallinnon alojen välillä esim. sisäinen turvallisuus - ulkoinen turvallisuus - laaja turvallisuuskäsitys) (Ryan, 1995, s. 70).

Hierarkkinen integraation on tekijä, joka kuuluu kiinteästi governanssin piiriin ja on näin ollen purettavissa laaja-alaisesti MGF-viitekehyksen avulla.

Strategian toimeenpanemiseksi organisaation tulee tunnistaa vahvuutensa ja panostaa niihin. **Resurssien kohdentamista** strategian mukaisille ydintoiminta-alueille ja oleelliseksi katsottuihin asioihin on kilpailukyvyyn säilyttämisen kannalta oleellista. Tämä piirre korostuu erityisesti tulostavuuksisuuden aikakautena ja jaettaessa niukkoja taloudellisia resursseja. Tällöin ydintoiminnot tulee valita, elleivät ne ole selkeästi lakisääteisiä. Joka tapauksessa ydintoiminnoille tulisi osoittaa oleelliset resurssit. Julkishallinnossa resurssien kohdentaminen on yksiselitteistä vallan käyttöä ja päätöksen tekoa. Tämän purkamiseksi hyödynnetään MGF-viitekehystä.

Toimeenpanevien tasojen **sitoutuminen ja johtamistaidot** voivat ensiajatuksissa vaikuttaa merkityksettömiltä tekijöiltä rajavartiolaitoksen kaltaisessa organisaatiossa, jota leimaavat yhtäältä hierarkkisuus, kuuliaisuus ja sotilaallinen järjestys ja toisaalta juridinen virkavastuu.

Juuri sen periaatteellisesta itsestäänselvyyden syystä sitouttamiseen tulee kiinnittää huomiota. Governanssin näkökulmasta henkilöstö halutaan toimimaan yhteisen päämäärän eteen. Tämä edellyttää luonnollisesti päämäärien tuntemista ja sitoutumista keinoihin sinne pääsemiseksi. Sitoutumisen tulee tapahtua organisaation kaikilla tasoilla epäjohdonmukaisen toiminnan välttämiseksi.

Rajavartiolaitoksessa hallintoyksiköillä on merkittävä itsenäinen rooli tehtäviensä toimeenpanossa. Toimeenpanon suuntaamisessa korostuvat ylemmän johtoportaalla hallinta aina valtaa pitävistä ruohonjuuritasolle hallitusohjelmien, valtion budjetin, tulossopimusten ja tulosohjauksen keinoin. Merkittävää merellisestä näkökulmasta katsottuna on esimerkiksi merivartiokäytännön omaavan johtohenkilöstön turvaaminen rajavartiolaitoksessa. Voidaan olettaa, että kyseisellä elementillä rajavartiolaitoksen johto-osissa on merkitystä myös sitoutumiseen tavoitteisiin merellisessä mielessä. Sitoutuminen ja johtamistaidot -tekijän arvioiminen tapahtuu vahvasti empiirisesti tutkittaessa sen vaikutusta implementaatioon. MGF:n näkemys yksilön toimintamahdollisuuksista hallinnon eritasoilla, mutta myös governanssin eri tasoilla, antaa sitoutumisen ja johtamisen arvioinnille uusia ulottuvuuksia.

**Julkisen tuen ja sosioekonomisten olojen sekä käytössä olevan teknologian osuus** rajavartiolaitoksen toimintaan on selkeästi sidoksissa toimintaympäristöön. Voimavaratilanne, rajavartiolaitoksen julkisuuskuva ja tehtävän legitimitetti ovat oleellisessa asemassa toimeenpanossa ja sen edellytysten luonnissa. Rajavartiolaitoksen ollessa tekninen turvallisuusviranomais, painottuu käytössä olevan teknologian saatavuus, kustannusvaikutukset ja käyttötavat strategian tavoitteisiin pääsemisessä. Julkisella tuella ja hyvissä sosioekonomisissa oloissa voidaan turvata riittävä teknologinen tuki toiminnalle. Edellä kuvatut tekijät ovat siis myös kiinteästi sidoksissa osoitettaviin resursseihin.

**Käyvän kausaalisen teorian** tarpeellisuuden yleispätevyys on tunnustettava. Vaikka sen määrittäminen rajavartiolaitoksen strategisissa tavoitteissa olisi kuinka vaikeaa, on syyseuraussuhde ymmärrettävä. Kausaalisuuksien määrittämisen helpottamiseksi voi ongelman pilkkominen tuoda selkeyttä asiaan (vrt. hankkeistaminen). Vuorovaikutussuhteet ovat niin moninaisia, ettei vain yhtä kausaalisuutta voida esittää, vaan se syntyy useiden tekijöiden vuorovaikutuksesta. Toimeenpanoa tutkittaessa on selvitettävä, mitkä kausaalisuudet ongelmanratkaisussa piilee tai ilmeneekö niiden tosiasiallinen puute.

**Resurssit antavan tahon tuki** on ollut oleellista rajavartiolaitokselle sen toiminnassa. Rajavartiolaitoksen tehtävää ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta on pidetty siinä määrin tärkeänä, että viraston resurssit on näiden tahojen toimesta usein turvattu. Tähän liittyy kuitenkin muita tekijöitä, jotka on syytä tunnistaa. Poliittis-hallinnolliseen toimintaan liittyy eturistiriitoja ja puolueellisuuksia, jotka on tässä yhteydessä tiedostettava. Tämän tekijän puitteissa voidaan rajavartiolaitoksen implementaatiotoimenpiteiden tekijät ja laajuus tunnistaa MGF-viitekehyksen avulla.

Rajavartiolaitoksen **strategisten tavoitteiden tulee olla selkeitä ja johdonmukaisia**. Niillä tulee olla valtaapitävien tuki ja niiden tulee täyttää viranomaisten toiminnalta edellytetty laillisuusvaatimus. Johdonmukaisuuteen on melko helppoa pyrkiä rajavartiolaitoksen toimialueen kapeuden ja korkean erikoistumisasteen takia. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomioida esimerkiksi rajavartiolaitoksen jo lähes yleisviranomaisen rooli merialueella ja sitä kautta tehtävien laaja kirjo. Strategiasisällön ollessa näiltä osin monitulkintainen voidaan viranomaistahojen välisiin konflikteihin törmätä helpommin. Tavoitteiden selkeys ja johdonmukaisuuden arviointi tapahtuu empiirisesti tukeutuen arvioihin strategian monitulkintaisuudesta ja tavoitteiden mielekkyydestä.

### 4.3 Esitys jatkotutkimukseksi

Tarkoituksenani oli tutkimuksen avulla muodostaa viitekehys rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon ymmärtämiseksi ja oleellisten muuttujien jäsentämiseksi. Viitekehyksen muodostamisen avulla pyrin synnyttämään esiymmärryksen strategian implementoinnista erityisesti merellisestä näkökulmasta. Saavutetun teoreettisen näkemyksen myötä tarjoutuu jatkotutkimukselle alusta rakentaa tutkimuskysymykset rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanon onnistumisesta ja lopulta viraston merellisestä roolista.

Viitekehyksen käytössä tulee huomioida sen riippuvuus vallitsevasta toimintaympäristöstä. Viitekehyksen teoreettiset tekijät, käsitteet, on avattu tässä tutkimusraportissa yleisellä tasolla niiden merkityssisällön ymmärtämiseksi. Tekijöiden tutkiminen ja laajempi purkaminen MGF:n ja empirian avulla tapahtuu tutkittaessa itse toimeenpanoa. MGF tarjoaa uudenlaisen mahdollisuuden tutkia strategian implementaation ilmiötä julkishallinnon organisaatiossa.

## **LÄHTEET**

### **Kirjallisuus, opinnäytteet ja artikkelit**

Anttila, Pirkko, Tutkiva toiminta ja Ilmaisu, teos, tekeminen, 2. painos, Akatiimi Oy, Hamina, 2006.

Grant, Robert M, The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation, California Management Review, 1991.

Hill, Michael, Hupe, Peter, Implementing Public Policy, Second Edition, Sage Publications Ltd, London, 2009.

Hill, Michael, Hupe, Peter, Analysin policy processes as multiple governance: accountability in social policy, The policy Press vol 34 no 3, 557-573, 2006.

Goggin, Malcolm L., Bowman, Ann O'M, Lester, James P., O'Toole, Laurence J., Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation, HarperCollins Publishers Inc., 1990.

Janzon, Max Albert, Rajavartiolaitos ja strateginen ympäristö: strategisen kehityksen hallinta governanssin näkökulmasta, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos, 2008.

Leskinen, Hannu, Kunta vastuuseen, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi, Kuopion yliopisto, Acta-väitöskirjasarja1/2001.

Mazmanian, Daniel A., Sabatier, Paul A., Implementation and Public Policy, University Press of America, 1989.

Matland, Richard, Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 5(2), 335–357, 1995

Näsi, Juha, Aunola, Manu, Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö, Metalliteollisuuden kustannus Oy, Tampere 2005.

O'Toole, Laurence J., Research on policy implementation: assessment and prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–88.

Paavola, Sami, Abduktiivinen argumentaatio - hypoteesien hakemisen ja keksimisen välittyneet strategiat, Helsingin yliopisto Teksti Suomalainen argumentaation tutkimus – konferenssi, 26.-27.11. 2009, Turun yliopisto, Turku, <http://www.helsinki.fi/science/networkedlearning/texts/paavola-2009-abduktiivinen-argumentaatio.pdf>, 23.2.2012.

Pipping, Knut, *Komppania pienoisysteiskuntana*, Otava, Keuruu, 1978.

Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron, *Implementation – How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, 1984.

Rantakokko, Juha-Pekka, *Samat säännöt, eri lopputulos Vertaileva tapaustutkimus toisen sähkömarkkinadirektiivin toimeenpanosta Suomessa ja Ranskassa*, Pro-gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Yleinen valtio-oppi, 2011.

Ryan, Neal (1995): *Conceptual Developments in Implementation Analysis*. *Australian Journal of Public Administration* 54(1), 65–81.

Silverman, David, *Interpreting Qualitative Data, Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*, Sage Publications, London 1993.

Sabatier, Paul A., *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*, *Journal of Public Policy* 6(1), 21–48.

Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Jyväskylä 2009.

Uusitalo, Hannu, *Tiede, tutkimus ja tutkielma – johdatus tutkielman maailmaan*, WS Bookwell Oy, Juva 2001.



Virtanen, Turo, Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus – Kohden organisaatioteoriaa?, Poliitikka 36(4) 240-260, 1994.

## **Muut lähteet**

Julkisoikeus, Helsingin yliopisto,  
<http://www.avoin.helsinki.fi/kurssit/oikjohd/materiaali/osa4.html>, 28.12.2011.

Laki puolustusvoimista 551/2007.

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005.

Meripelastuslaki 1145/2001.

Rajavartiolaitoksen määräys A.1, Rajavartiolaitoksen normirekisteri, 16.9.2005.

Rajavartiolaitoksen määräys A.9, Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä, 4.12.2009.

Rajavartiolaitoksen määräys A.20, Rajavartiolaitoksen talousmääräys, 21.6.2011.

Rajavartiolaitoksen strategia 2015, 17.3.2005, 790/01/2005.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019, 18.3.2009.

Rajavartiolaitoksen strategian 2022 valmistelu, 15.2.2011, 1384/20/2011.

Rajavartiolaitoksen strategiavalmistelu verkkohaastattelun tuloskooste skenaariotyötä varten, 11.4.2011, Janne Jauhiainen, Teppo Nieminen, Tuomo Lähdeniemi, Fountain Park.

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731.

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 637/2005.

Tulosohjauksen käsikirja, Valtionvarainministeriö, Edita Prima Oy, Helsinki.

## SISÄLLÖNANALYYSIN RUNKO TOP-DOWN-TEORIAN MUKAAN

Ongelman käsiteltävyys "Tractability of the problems"

- **käytössä oleva teknologia,**
- **kohderyhmän käytöksen diversiteetti,**
- **kohderyhmän koko osuutena väestöstä ja**
- **käyttöön haluttavan muutoksen suuruus.**

Politiikkaohjelmaan liittyvien päätösten kyky muovata implementaatiota "Ability of policy decision to structure impl."

- **selkeät ja johdonmukaiset tavoitteet,**
- **käypä kausaalinen teoria,**
- **riittävät taloudelliset resurssit,**
- **hierarkkinen integraatio osallistuvien organisaatioiden sisällä ja välillä,**
- **implementoivien organisaatioiden säännöt päätöksenteossa,**
- **implementoivien viranhaltijoiden rekrytointi ja sitouttaminen sekä**
- **ulkopuolisten muodollinen oikeus osallistua.**

Implementaatioon vaikuttavat säädösten ulkopuoliset tekijät "Nonstatutory variables affecting implementation"

- **sosioekonomiset olot ja teknologia,**
- **julkinen tuki, kannattajaryhmien asenteet ja resurssit,**
- **toimeenpaneville viranomaisille resurssit antavan tahon tuki ja**
- **toimeenpanevien viranomaisten sitoutuminen ja johtamistaidot.**

Implementaatioprosessin vaiheet "Dependant variables"

- **toimeenpanevien viranomaisten politiikkatoimenpiteet,**
- **politiikkatoimenpiteiden noudattaminen kohderyhmässä,**
- **politiikkatoimenpiteiden todelliset vaikutukset,**
- **politiikkatoimenpiteiden havaitut vaikutukset ja**
- **ohjelman uudelleenarviointi**

Analyysirungon ulkopuoliset tekijät